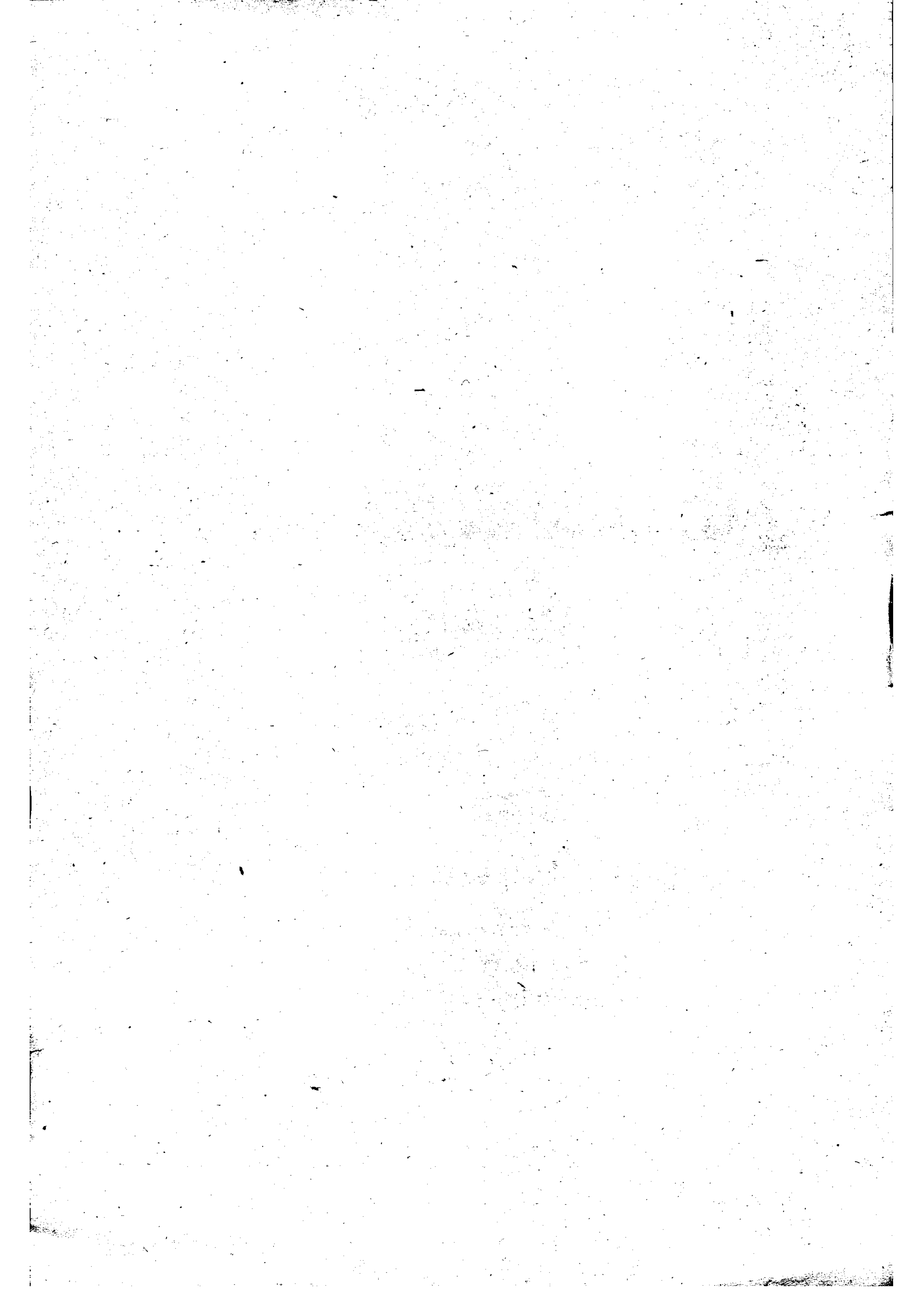
مبادى ونظريات القانون الإدارى
دراسة مقارنة

الدكتــور
محمد عبد العال السنارى
أستاذ ورئيس قسم القانون العام
وكيل كلية الحقوق ـ جامعة حلوان
المحام بالنقض والأدارية والدستورية العليا

٢٠٠٤/٢٠٠٥



"مقـــدمـــة"

١-مما لاشك فيه أن قيام قانون يحكم الإدارة العامة، يفترض بالضرورة خضوع الإدارة للقانون، فإذا أنعدم هذا الخضوع انعدم بالتالى القانون المذكور وهذا هو ما حدث فى دول العالم المختلفة قديما، حيث لم يكن هناك نظام دستورى وكان ذلك بسبب أغفال العمل بمبدأ المشروعية وقيام النظام السياسى على أساس الحكم الفردى.

ففى واقع الأمر هناك تلازم ظاهر بين أعمال مبدأ المشروعية وبين خضوع الإدارة للقانون. ذلك أن هذا المبدأ يعنى سيادة حكم القانون، أو بعبارة أخرى خضوع السلطات العامة فى الدولة التشريعية والقضائية والتنفيذية. (بفرعها الأعلى المتمثل فى الحكومة وفرعها الأدنى المتمثل فى الإدارة العامة) للقانون.

ومبدأ المشروعية بالنسبة للسلطة الإدارية يعنى خضوعها للقانون فيما يتعلق بالأعمال الصادرة عنها فى مجال ممارستها للمهام التى أنشئت من أجلها، ويعنى بالتالى وجوب التزامها فى مباشرة أعمالها بعدم مخالفة القانون. هذا بالإضافة إلى وجوب إلتزام الإدارة العامة باحترام القانون التزاماً إيجابياً يتمثل فى وجوب إسناد كافة أعمال الإدارة (القانونية والعادية) إلى قاعدة قانونية تجيز لها القيام بهذه الأعمال.

ولذلك لم يكن من المتصور وجود مبدأ المشروعية فى الدول قديما لأنها كانت دولاً بوليسية. وذلك نظراً لعدم وجود أية دساتير تحكمها مع عدم الفصل بين السلطات فيها، فضلاً عن عدم كفالة حق التقاضى فى جميع الأحوال، إذ أن الكلمة العليا كانت لارادة الحكام كما أنه لم يكن ثمة فصل بين شخصية الدولة وشخصية هؤلاء الحكام الذين أسندت إليهم السيادة وكافة مظاهر السلطان، هذا بالإضافة إلى عدم الفصل بين الحكومة والإدارة مما أدى فى النهاية إلى إطلاق السلطات الإدارية وعدم إخضاعها لأى تنظيم وأدى بالتالى إلى عدم وجود أية ضمانات للأفراد فى هذا المجال، وقصارى القول أن الإدارة القانونية لم تكن موجودة فى الماضى داخل أى دولة.

٢- بتطور الزمن وزيادة الوعى السياسى لدى الشعوب، أدى ذلك إلى أفول الحكم المطلق ولم له وجود إلا فى قليل من المجتمعات الرجعية المتخلفة عن ركب الحضارة، أما دول العالم المتمدينة فقد ظهرت فيها النظم الديمقراطية وكان من أثار ذلك ظهور مبدأين أساسين هما :

(أ) مبدأ المشروعية، ومن أهم نتائجه خضوع الإدارة للقانون شأنها شأن الأفراد .

(ب) مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث فى الدولة، التشريعية، والتنفيذية والقضائية .

٣- فلقد أدى ظهور مبدأ المشروعية إلى خضوع الإدارة للقانون شأنها شأن الأفراد، فقد كانت الإدارة تخضع لنفس القواعد القانونية التى يخضع لها أفراد الشعب، ولم يكن ذلك يمثل لها فى بداية الأمر أية عقبات، حيث كان عمل الإدارة قاصرا على أعمال الأمن والدفاع أما الأنشطة التجارية والاقتصادية فقد كان يقوم بها الأفراد فقط دون تدخل من جانب الدولة .

٤- وعندما زادت حاجات الأفراد إلى بعض الأمور العامة والمصالح المشتركة كان من الطبيعى أن تدخل الدولة لتقوم بدورها فى تحقيق تلك المصالح المشتركة وإشباع الحاجات الجماعية لأفراد الشعب ومن ثم جدت الحاجة إلى وجود تشريعات خاصة تحكم سلوك الإدارة تختلف عن القانون المطبق على الأفراد لتناسب مع طبيعة عمل الإدارة وما تهدف إليه من تحقيق المصلحة العامة .

ومن ثم ظهر فى كل دول العالم المتمدين عدد قليل أو كبير من التشريعات التى تحكم سلوك الإدارة وتختلف عن القانون المطبق على الأفراد، غير أن هذه التشريعات فى معظم بلاد العالم تعتبر مجرد تشريعات استثنائية بالنسبة للقانون عام التطبيق على كل من هيئات الدولة والأفراد[١] .

---

(١) راجع ديلوبادير، مؤلفة بعنوان "مبادئ القانون الإدارى" ص ٣٤ .

A de Ioubadre,Jroite de droit adminisratif 1973,T,I,P,34.

ولكن التشريعات الاستثنائية لا تشكل قانوناً إدارياً مستقلاً شاملاً لمجموعة المبادئ . أو الأسس أو الأصول العامة التى يمكن أن يقوم عليها فرع متكامل من فروع القانون . فإذا لم يجد القاضى فى هذه التشريعات قاعدة تحكم النزاع المعروض عليه وجب عليه الرجوع إلى أحكام القانون الخاص لتطبيقها .

٥ – ونظراً لبعض الظروف التاريخية الخاصة بفرنسا فقد أنشأ فيها قضاء أدارى مستقل يتولى الفصل فى المنازعات الأدارية كما أقيم فيها صرح قانون أدارى مستقل ، وقد أخذت عنها هذا الأمر بعض الدول الأخرى ومنها مصر .

٦ – وفى الحقيقة أن القانون الإدارى بمعناه الواسع (وجود بعض تشريعات استثنائية تحكم سلوك الإدارة) يوجد فى كل دولة متمدينة غير أن لا يعترف بوجود القانون الإدارى بمعنى الكلمة ، إلا حيث تكون القواعد القانونية التى تحكم النشاط الإدارى مختلفة أختلافا جذريا وأساسيا عن القواعد القانونية التى تحكم النشاط الخاص ومنازعات الأفراد .[١]

فقد قسم الفقيه الفرنسى هوريو بلدان العالم إلى قسمين :[٢]

(أ) بلاد ذات نظام أدارى Paysaegine admimistratif . وتميز هذه البلاد أن الإدارة فيها لا تخضع للقانون العادى ولا للقضاء العادى فيما يتعلق بمباشرتها لوظيفتها الإدارية ، بل تخضع لقواعد وأحكام مغايرة للقواعد والأحكام التى تنظم النشاط الخاص وخارجة على أصول الشريعة العامة ، ومنازعتها تختص بها محاكم مستقلة عن المحاكم العادية التى تختص بمنازعات الأفراد ، ومعنى ذلك ضرورة

---

(١) راجع العميد فيدل القانون الإدارى ، الطبعة الخامسة ١٩٧٣ ، ص ٥٧ :

Georgrs vedel,Droit administratif,be edi-tion,1973,P.57 .

(٢) راجع موجز هوريو فى القانون الإدارى والقانون العام ، طبعة ١٩٣٣ ص ١ وما بعدها .
N.Hauriou,Precis de drsit administratif et de droit Public general,1933,P.I.

وجود ازدواج قضائي ، فيقوم قضاء إدارى للفصل فى مشاكل الإدارة إلى جانب القضاء العادى الذى يفصل فى المنازعات العادية بين الأفراد .

(ب) بلاد ليس بها نظام إدارى payssans daminstrratif

وهى بلاد لا يوجد فيها قضاء أدارى ولا قانون أدارى ، فتخضع فيها أعمال الإدارة للقضاء العادى . والقوانين العادية شأنها فى ذلك شأن الأفراد تماماً . ولا تستطيع الإدارة فى تلك البلاد أن تنفذ أوامرها ضد الأفراد إلا عن طريق السلطة القضائية . كما أن لهذه السلطة أن تصدر لرجال الإدارة أوامر يجبرون على طاعتها .

ويقول الدكتور ثروت بدوى فى هذا الشأن [١] . . أن القانون الإدارى بهذا المعنى الضيق لا يوجد فى كل الدول المعاصرة مهما كان حظها من المدنية والتقدم ، كما أن وجوده ليس دليلاً على أن الدولة قد بلغت درجة عالية من التقدم والمدنية ، ولا يدل عدم وجوده على أن الدولة لم تبلغ قدراً كافياً من الرقى والمدنية ، وكل ما يعنيه وجود قانون إدارى بهذا المعنى الخاص أو الضيق ،هو أن الدولة التي يوجد فيها تأخذ بنظام الازدواج القانوني وتطبق على المنازعات الإدارية قانونا خاصاً مغايراً للقانون الذى يحكم المنازعات الخاصة بين الأفراد .

ولا يعنى تخلف القانون الإدارى بهذا المعنى الضيق فى دولة من الدول ، أن الدولة ليست قانونية ، أو أنها لا تخضع السلطات الإدارية لقواعد قانونية تسمو عليها وتقيدها فى تصرفاتها . فالدولة الحديثة التى تتمتع بقدر من المدنية والتحرر ، لا تطلق سلطات الإدارة دون حدود وإنما تضع القواعد المنظمة لسلطات الإدارة ، وتبين الأحكام المحددة لاختصاصاتها كما تقرر الضمانات التى تكفل احترام الإدارة لقواعد اختصاصها وحدود سلطاتها .

---

(١) د/ ثروت بدوى ، القانون الإدارى ، ١٩٧٦ ، ص ٥٣ وما بعدها .

"خطـــة الـــدراســـة"

سوف تكون دراستنا للقانون الإداري في هذا المؤلف على النحو التالي :

الباب الأول : القانون الإداري : أصوله وخصائصه ومجالات انطباق أحكامه

الفصل الأول : تميز القانون الإداري عن فروع القانون الأخرى

(القانون الدستوري ، الجنائي ، المدني ، المرافعات ، علم الإدارة) .

الفصل الثاني : نشأة القانون الإداري

(في فرنسا ، في مصر ، في البلاد الانجلوسكسونية ، في بعض البلاد العربية) .

الفصل الثالث : الخصائص والسمات الأساسية للقانون الإداري .

الفصل الرابع : مصادر القانون الإداري .

الفصل الخامس : أساس القانون الإداري ونطاق تطبيق أحكامه .

الباب الثاني : الأسس العامة للتنظيم الإداري :

الفصل الأول : الأشخاص المعنوية العامة .

الفصل الثاني : التفويض في الأختصاص والحلول فيه .

الفصل الثالث : المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية .

الباب الثالث : عناصر السلطة الإدارية :

الفصل الأول : أموال السلطة الإدارية .

الفصل الثاني : عمال السلطة الإدارية .

الباب الرابع : وظائف السلطة الإدارية :

الفصل الأول : إدارة المرافق العامة والمشروعات العامة .

الفصل الثاني : الضبط الإداري .

الباب الأول

القـانـون الإدارى

"أصوله ، خصائصه ، مجالات انطباق أحكامه "

الباب الأول
القانون الإدارى

أصوله وخصائصه ومجالات إنطباق أحكامه

تمهيد وتقسيم

ينقسم الباب الأول على إلى خمسة فصول على النحو التالى :

الفصل الأول : تميز القانون الإدارى عن فروع القانون الأخرى .

الفصل الثانى : نشأت القانون الإدارى .

الفصل الثالث : الخصائص والسمات الأساسية للقانون الإدارى .

الفصل الرابع : مصادر القانون الإدارى .

الفصل الخامس : أساس القانون الإدارى ونطاق تطبيق أحكامه .

الفصل الأول
تمييز القانون الإدارى عن الفروع الأخرى للقانون

تمهيد :

لقد سبق لنا تعريف القانون الإدارى بأنه القانون الذى تحكم قواعده الإدارة تنظيما ونشاطا ، إذا كان هذا النشاط تقوم به الإدارة بصفتها سلطة عامة وتتمتع أثناء ممارستها له بميزات السلطة العامة .

وسوف نتناول فى هذا الفصل علاقة القانون الإدارى بفروع القانون الأخرى وكذا علاقته بعلم الإدارة العامة .

المبحث الأول
القانون الإدارى والقانون المدنى

لكل من القانون الإدارى والقانون المدنى ذاتيته وخصائصه واستقلاله فى مواجهة الأخر ، رغم ما بينهما من صلات لا يمكن انكارها .

فالقانون المدنى يحكم العلاقات بين أفراد أو أشخاص خاصة متساوية أمام القانون(١) ، لذلك تقوم مبادئه على أساس المساواة بين أطراف العلاقة القانونية التى يحكمها . ولما كان الأصل هو حرية تصرفات الأفراد ، فأن العلاقات القانونية التى يحكمها القانون المدنى تقوم كذلك على احترام إرادة الأفراد فى إبرام كافة التصرفات تحقيقا لمصالحهم الخاصة فى حدود النظام العام والآداب ، وينطوى القانون المدنى على القواعد التى لا مثيل لها فى القانون الإدارى مثل تلك المتعلقة بنظام الأسرة(١) . .

راجـــع :

M.Waline ,Traite de droit administratif , 1963 , P. 10 .

أما القانون الإدارى وهو ينظم تكوين ونشاط إدارة الدولة ابتغاء حسن قيامها بمهامها لتحقيق المصلحة العامة ، فأن وضعه يختلف ، فهو يرجع بقواعدة كلة الإدارة عند دخولها فى علاقات مع الأفراد بما يمنحها من حقوق وامتيازات لا مقابل لها فى القانون الخاص . وذلك نظرا لاستهدافها المصلحة العامة التى يجب ترجيحها عند التعارض مع المصالح الخاصة ، وضمانها لسير المرافق العامة بانتظام واضطراد ، وحيث أن الإدارة تنشأ لتحقيق أهداف ، معينة تتحدد اختصاصاتها على أساسها ، فأن القانون الإدارى يضع من القيود على تصرفاتها ما يجعلها تنحصر فى حدود تحقيق هذه الأهداف ، وبالقانون بعض القواعد التى لا مثيل لها فى القانون المدنى مثل تلك المتعلقة بتكوين السلطة الإدارية أو المقررة لما تتمتع به الإدارة من امتيازات وحقوق كحق إصدار القرارات الإدارية بما ترتب من أثار فى حق الإفراد بصرف النظر عن إرادتهم ، وحق التنفيذ المباشر ، وحق نزع الملكية للمنفعة العامة .

غير أن ذلك لا ينفى الصلة القائمة بين القانونين الإدارى والمدنى ، وقد أدى التطوير الذى طرأ على كل من القانونين إلى نوع من التقارب بينهما . ذلك أن القانون المدنى الحديث قد حد من المبالغة فى النزعة الفردية .

---

(١) تنص الدساتير عادة على المساواة ، وقد أكدت المادة ٤٠ من دستور عام ١٩٧١ المصرى هذا الحق ، ونصها " المواطنون لدى القانون سواء وهم متساوون فى الحقوق والوجبات العامة ، لا تميز فى ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة " .

واحترام مبدأ سلطان الإرادة متأثراً بفكرة الوظائف الاجتماعية للحقوق، بل ومتأثراً كذلك بمبادئ القانون الإداري . ومن أبرز النظريات التى أخذ بها فى هذا الشأن نظرية التعسف فى استعمال الحق ونظرية الظروف الطارئة ، ونفس التطور ترك أثره فى القانون الإدارى الذى أخذ بالكثير من مبادئ القانون المدنى ، سواء كما هى أو بعد تحريرها لتتفق ومجال تطبيقه ، وكان من نتيجة قيام المرافق العامة الصناعية والتجارية خضوع الجانب الأكبر من نشاطها لأحكام القانون الخاص التي تتفق وطبيعة هذا النشاط ونوضح فيما يلى أهم الصلات التى بين القانونين الإداري والمدنى :

١- اقتباس القانون الإداري من القانون المدني :

استمد القانون الإداري كثيراً من أحكامه - عن طريق القضاء الإدارى وما قررة من مبادئ - من القانون المدنى لتناسبها مع بعض علاقات القانون الإدارى ومنازعاته . وبعض هذه القواعد نقلت كما هى من القانون المدنى ، وطبقها القضاء الإدارى ، لا على أساس الالتزام بها ، وأنما على أساس أنه قضاء أنشائي يخلق من القواعد القانونية ما يتناسب مع طبيعة المنازعات المعروضة عليه ، ومن أمثلة هذه القواعد تلك المتعلقة بأركان العقد وهى الرضا والمحل والجنب ، وكذلك أركان المسئولية القائمة على الخطأ والضرر وعلاقة السببية بينهما . وكذلك مبدأ عدم جواز الإثراء على حساب الغير الذى أكده القضاء الإداري[١] . وعندما يستعير القاضى الإدارى من أحكام القانون الخاص ، فانه لا يشير عادة إلى نص القانون المدنى الذى أخذ عنه ، وحتى إذا أشار إليه ، فان ذلك لا يؤثر فى استقلال القانون الإدارى لأن القاضى الإدارى يظل هو صاحب الكلمة الأخيرة فى استعارة مثل هذه القواعد ، وهو لا يستعير هذه القواعد إلا لأن مسلزمات العلاقات الإدارية المتصلة بها مماثلة لنظيرها فى علاقات الأفراد[٢] .

---

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ٢١ يناير سنة ١٩٥٦ فى الطعن رقم ١٤٣ .

(٢) ديلوبادير - المرجع السابق - ص ٢٦ .

ومن القواعد ما نقله القضاء الإدارى إلى القانون الإدارى مع تحويره وتعديله بما يتفق وطبيعة العلاقات الإدارية ، وذلك مثل أحكام العقود الإدارية التى تعطى أحد طرفى العقد وهو الإدارة من الحقوق ما يتنافى مع مبدأ المساواة بين المتعاقدين المعترف به فى القانون الخاص وكذلك أحكام المسئولية الإدارية التى تغيرت إلى حد ملحوظ عندما طبقت على الإدارة كما أكدت محكمة التنازع الفرنسية منذ عام ١٨٧٣ فى حكم بلانكو الشهير [١] .

وأيضا أحكام الموظفين التى أصبحت تخالف الأحكام التى تنطبق على الإجراء فى القانون الخاص الى حد كبير .

وقواعد القانون المدنى ليست ملزمة للقاضى الإدارى . وذلك لأن قواعد القانون المدنى قد وضعت لتحكم روابط القانون الخاص ، ولا تطبق وجوبا على روابط القانون العام إلا إذا وجد نص يقضى بذلك . فإذا لم يوجد فلا يلتزم القضاء الإدارى بتطبيق القواعد المدنية حتما وكما هى ، وأنما تكون له حريته واستقلاله فى ابتداع الحلول المناسبة للروابط القانونية التى تنشأ فى مجال القانون العام . . فله أن يطبق من القواعد المدنية ما يتلاءم معها ، وله أن يطرحها إذا كانت غير ملائمة ، وله أن يطورها بما ليحقق هذا التلاؤم [٢] .

هذا مع ملاحظة أن بعض القواعد الواردة فى التقنين المدنى تعتبر قواعد إدارية ملزمة للقاضى الإدارى رغم ورودها فى هذا التقنين بين النصوص المدنية ، وذلك لأنها قواعد إدارية بطبيعتها ، تنظم علاقة تدخل الإدارة طرفا فيها باعتبارها سلطة عامة . ومن أمثلة هذه القواعد تلك المتعلقة بالأموال العامة والتى وردت بالمادتين ٨٧ ، ٨٨ من القانون المدنى المصرى . وكذلك القواعد المتصلة بالشخصية الأعتبارية العامة الواردة بالمادتين ٥٢ ، ٥٣ من هذا التقنين .

---

(١) راجع :

T.C., Ire fevrier , 1873 , Gr . Ar . , P. 5.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ٢ يونية سنة ١٩٥٦ فى الطعن رقم ١٥٧ – المجموعة – السنة الأولى ص ٨٠٧ .

٢- وجود قواعد عامة التطبيق على جميع العلاقات :

يضع المشروع أحياناً قواعد عامة التطبيق على جميع العلاقات التى تحكمها ، سواء أكانت خاصة أم إدارية . وهنا يلتزم بها القاضى الإداري وأن وردت ضمن نصوص القانون الخاص . من أمثلة ذلك نص المادة (٢١٦) من التقنين المدنى الفرنسى الذى يسمح للزوج بأن يعارض فى ممارسة زوجته لمهنة منفصلة ، وهذا ينطبق على المهن الخاصة والوظائف العامة على السواء .

وقد يطبق القاضى الإدارى بعض قواعد القانون الخاص بنفس الشروط وفى نفس الظروف التى يطبقها فيها القاضى العادى . وذلك كما فى حالة تطبيق أحكام الأهلية على رافع الدعوى لمعرفة ما إذا كانت دعواه مقبولة ، وليس فى ذلك مساس باستقلال القانون الإدارى ، لأن الأمر لا يتعلق بقاعدة تنطبق على الإدارة[1] .

٣- خضوع الإدارة لأحكام القانون الخاص :

وفضلاً عن ذلك فأن الإدارة تخضع لأحكام القانون الخاص فى حدود معينة ، وذلك أما بإرادتها وأما بحكم القانون .

فليس هناك ما يمنع الإدارة من أن تتخلى عن امتيازات القانون الإدارى التى تتمتع بها لتخضع مختارة لأحكام القانون الخاص وبخصوص مسائل معينة . وقد ترى الإدارة أن ذلك أفضل لتحقيق مصالحها أو لرفع الشبهة عن تصرفاتها ، أو تقدر أنه لا داعى للرجوع إلى امتيازات السلطة العامة بصددها .

كما أن القانون قد ينص صراحة على خضوع جانب من نشاط الإدارة لأحكام القانون الخاص . وذلك كما هو الشأن بالنسبة للمرافق الصناعية والتجارية التى غالبا ما ينص فى القوانين التى تحكمها على خضوعها فى ممارستها لنشاطها التجارى أو الصناعى لأحكام القانون الخاص.

---

(١) راجع ديلوبادير - المرجع السابق - ص ٣٧ .

وكذلك كما هو الشأن فى إحالة قانون مجلس الدولة المصرى رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ على قانون المرافعات . إذ تنص المادة الثالثة من قانون الإصدار على أنه " تطبق الإجراءات المنصوص عليها فى هذا القانون ، وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص ، وذلك إلى أن يصدر قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائى .

وعندما يطبق القانون المدنى على بعض أنشطة الإدارة ، فأن قواعد ، لا تكون دائما هى نفسها تماما التى تطبق على الأفراد ، إذ غالبا ما يدخل المشروع عليها بعض التعديلات لتلاءم مع حاجات الإدارة . وذلك كما هو الشأن فى العقود الخاصة للإدارة وأموالها الخاصة . وهذا هو ما يسميه البعض بالقانون الخاص الإدارى droit prive administratif [1] .

٤- القاضى المدنى يطبق القانون الإدارى :

وبالإضافة إلى كل ما سبق فأن القاضى الإدارى لا يحتكر تطبيق القانون الإدارى بالمعنى الضيق ، وأنما يشاركه فى تطبيقه أحيانا القاضى العادى . إذ نتيجة لعقد قواعد تقسيم الأختصاص بين جهتى القضاء الإدارى والعادى ، يقوم القاضى العادى بتطبيق القانون الإدارى فى بعض الحالات . وذلك بالنسبة للمنازعات التى تخص الإدارة ، دون ان يكون أختصاصه بها قائماً على أساس القانون المطبق [2] .

---

(١) راجع : ديلوبادير – المرجع السابق ص٣٧ . ويشير إلى :

A . Decoufle. Droit public et droit prive

(٢) راجع : ديلوبادير – الجزء الأول – ١٩٧٣ – المرجع السابق ص٣٠ ويشير إلى :

P . Ferrari , Recherches sur I application du droit public interne par le jugiciaire ,th.,paris , 1972 .

المبحث الثاني
القانون الإداري والقانون الدستوري

أن القانون الإداري والقانون الدستوري فرعان لأصل واحد هو القانون العام، والعلاقة بينهما شديدة الصلة فهما في الحقيقة يتعرضان لشئ واحد هو السلطة التنفيذية. وأن كان كل منهما يتناولها من جهة مختلفة، فالقانون الدستوري يتناولها من الجهة الحكومية، والقانون الإداري يتناولها من الناحية الإدارية، ولقد صور الفقيه برتلمي تلك العلاقة بين القانونين حيث يقول: "أن القانون الدستوري يرينا كيف شيدت الإداة الحكومية، وكيف كبت أجزاءها أما القانون الاداري فيبين كيف تعمل تلك الادارة وكيف يتحرك كل جزء من أجزائها "[1].

فالقانون الدستوري - وهو القانون الأعلى في الدولة - يحكم كافة السلطات العامة فيها، من حيث تكوينها واختصاصاتها وعلاقتها ببعضها وبالأفراد. أما القانون الإداري فيحكم جانباً من جوانب إحدى هذه السلطات فقط وهي السلطة التنفيذية. وهذا الجانب يتعلق بتشغيل المرافق العامة وتصريف الشئون اليومية للأعمال العامة.

ولا شك في العلاقة الوطيدة التي تربط القانون الإداري بالقانون الدستوري باعتبارهما فرعين من فروع القانون العام يشتركان في حكم علاقات يدخلها عنصر السلطة العامة. بل أن تلك العلاقة دفعت بعض الفقهاء إلى تجاهل التفرقة بين القانونين ودراستهما معاً تحت عنوان "القانون العام"[2]. غير أن التطور الحديث لم يعد يسمح بالعودة إلى فكرة وحدة القانون العام وعدم تقسيمه إلى فروعه المختلفة. وذلك لأن التعمق في الدراسة

---

(١) راجع الفقيه بارتملي - مطولة في القانون الإداري الطبعة الحادية عشر ص٢.

(٢) راجع على سبيل المثال: L.Duguit, Lecon de droit public.

كما عالج ديجي في مطولة القانون الدستوري سالف الإشارة إليه كثيراً من موضوعات قانون الإداري.

يقتضى التخصص وتقسيم مجالات البحث تقسيما يزداد مع الزمن ضيقا من حيث مساحة السطح، وبعدا من حيث العمق . بل أن القانون الإدارى نفسه قد بدأ ينقسم إلى عدة علوم . فقد تفرع عنه حديثا - على سبيل المثال - قانون المالية العامة أو القانون المالى الذى تنصب دراسته على تنظيم النشاط المالى للدولة .

والقانون الدستورى يستقل بتنظيم بعض العلاقات التى لا دخل للقانون الإدارى فيها كتنظيم العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية[1] إلا أن القانونين يتعاونان فى تحقيق كثير من الأهداف عن طريق تنظيم بعض المسائل على مستويين مختلفين يختص القانون الدستورى بالأعلى منهما تاركا تنظيم الأدنى للقانون الإدارى[2] . فالقانون الدستورى يبين الخطوط العريضة لتكوين واختصاص السلطة التنفيذية، ويتولى القانون الإدارى أمر تقسيمات هذه السلطة وفروعها وتعيين العاملين فيها وكيفية إدارتها لمرافق الدولة . والقانون الدستورى يبين الحقوق العامة للأفراد، والقانون الإدارى يضع لها الضوابط التى يلتزم بها الأفراد، والحدود التى يجب على الإدارة ألا تتجاوزها . بل أن بعض الموضوعات تدرس لا محالة فى كل من القانونين الدستورى والإدارى، وذلك مثل موضوع السلطة اللائحية للحكومة، مما دفع بعض الفقهاء إلى القول بأن هناك نوعا من التداخل لا يمكن تجنبه بين فرعى القانون، وأن تحديد القانون الإدارى لابد وان يتضمن شيئا من النسبية والتحكم[3] . وانتقد البعض الأخر التفرقة بين القانون الدستورى والقانون الإدارى انتقادا شديدا[4]

---

(١) وذلك لأن هذه العلاقة تقوم بين السلطة التشريعية والجانب الحكومى من السلطة التنفيذية، وكلاهما يخرج عن إطار القانون الإدارى الذى يقتصر على حكم الجانب الإدارى من السلطة التنفيذية .

(٢) لذلك قال بعض الفقهاء أن القانون الدستورى يتضمن رؤوس موضوعات القانون الإدارى .

راجع :

H. berthelemy,Traite elementaire de droit administratif , 1933,p.5.

(٣) راجع : J. Iaferriere, Droit constituionnel, 1917, p. 1

(٤) راجع فالين : المرجع السابق ص ٦ وما بعدها .

وقد حاول بعض الفقهاء وضع معايير يرجع إليها فى التفرقة بين القانون الدستورى والقانون الإدارى، وأهم المعايير التى قيل بها ما يلى :

(أ)- معيار الحكومة والإدارة :

ويعتمد هذا المعيار فى التميز بين القانون الدستورى والقانون الإدارى على التفرقة بين الحكومة والإدارة، فالقانون الدستورى هو القانون الذى يطبق على الحكومة بينما القانون الإدارى هو ذلك الذى يحكم الإدارة [(١)] .

ولا شك فى وجاهة هذا المعيار رغم صعوبة التفرقة بين الحكومة والإدارة، ووجود أعضاء مشتركين فى كل منهما . فرئيس الجمهورية فى مصر له صفة حكومية وهو فى نفس الوقت الرئيس الإدارى الأعلى الذى يصدر أهم القرارات الإدارية اللائحية والفردية على السواء . والوزير كذلك يعتبر عضوا فى الحكومة يشترك عن طريق مجلس الوزراء فى رسم السياسة العامة للدولة، كما انه يعتبر الرئيس الإدارى لوزارته إذا كان له وزارة يتولى شئونها، أما إذا كان وزيرا بلا وزارة فأنه يعتبر عضوا فى الحكومة وليس مديرا [(٢)] .

(ب)- معيار موضوعات الدراسة :

ويقيم هذا المعيار التفرقة بين فرعى القانون على أساس الموضوعات التى تدرس فى كل منهما . وذلك لأن تحديد مجال أى من القانونين الدستورى والإدارى لا يقوم على التفكير الموضوعى المجرد بقدر قيامه على اعتبارات التقاليد والبرامج التعليمية [(٣)] .

وهذا المعيار لا يحدد فكرة معينة يمكن الرجوع إليها لمعرفة ما إذا كان موضوع من

---

(١) راجع :

G. Vedel, manuel elementaire de droit constionnel, 1941, p.6, et suiv.

(٢) راجع : دى لوبادير المرجع السابق ص ١٢ .

(٣) راجع :

G. jeze, principes generaux du ddroit administratif, t.ll, p. 213.

الموضوعات يدخل فى إطار القانون الدستورى ، أم أن محل دراسته هو القانون الإدارى .
وأنما يقوم على مجرد وصف التقسيم الفعلى للموضوعات بين فرعى القانون .

المبحث الثالث
القانون الإدارى والقانون المالى

يبحث القانون المالى أو علم المالية العامة جوانب النشاط المالى للدولة، سواء تعلقت هذه الجوانب بالنفقات العامة للدولة أو بإيراداتها العامة أو بميزانيتها . والنفقات العامة هى الأموال التى تصرف فى ممارسة النشاط العام فى الدولة إشباعا للحاجات العامة بها .ويدرس علم المالية هذه النفقات من حيث تحديدها وتقسيماتها وحجمها والضوابط التى تحكمها وأبعادها الاقتصادية [١] . والإيرادات العامة هى المصادر التى يمكن أن تحصل الدولة منها على موارد مالية . ويبحث علم المالية طبيعة كل نوع من أنواع الإيراد والقواعد التى تحكمه ، سواء تمثل هذا المورد فى أملاك الدولة الخاصة أو الضرائب أو الرسوم أو القروض العامة . والميزانية العامة أو الموازنة العامة وهى البيان التقديرى لنفقات وإيرادات الدولة خلال فترة زمنية مقبلة تقدر عادة بالسنة . ويدرس علم المالية القواعد التى تحكم وضع الميزانية .

والعلاقة بين القانون الإدارى والقانون المالى أو علم المالية العامة علاقة وطيدة . حتى أن كثيرا من موضوعات المالية العامة كانت فى القرن الماضى تدرس فى كتب القانون الإدارى . ولا يزال بعض فقهاء القانون العام فى فرنسا يكتبون فى المالية العامة حتى الآن [٢] بل ولا تزال بعض الموضوعات المتصلة بأموال الدولة تدرس فى إطار القانون الإدارى ، وذلك كالمال العام والمال الخاص المملوك للدولة ، ونزع الملكية للمنفعة العامة . كما أن قواعد القانون الإدارى هى التى تحكم وزارات المالية والاقتصاد بعامليها ونشاطها باعتبارها من المرافق العامة . وتخضع منازعات الضرائب

---

(١) راجع : الدكتور زين العابدين ناصر : مبادئ علم المالية العامة - طبعة ١٩٧٥ - ص ٣ وما بعدها .

(٢) راجع على سبيل المثال : M. Duverger, Institutions Financieres,1960 .

لولاية القضاء الإدارى وما يطبق من قانون إدارى .

ومن ناحية أخرى فأن التنظيم المالى يؤثر تأثيراً كبيراً فى مختلف إدارات الدولة . ومن هنا كان النفوذ الكبير الذى يتمتع به المراقبون الماليون فى الإدارات المختلفة ، لأن عليهم يصح لهم غالباً بمراجعة كثير من تصرفات الإدارة ، ويجعل لهم سلطة فعلية تتجاوز عادة ما يتمتعون به من سلطة قانونية . وفضلاً عن ذلك فأن اللامركزية الإدارية لا تتكامل عناصرها إلا بتوافر الميزانية المستقلة والموارد المالية الخاصة للشخص اللامركزى ، محلياً كان أو مرفقياً(١) .

المبحث الرابع
القانون الإدارى والقانون الجنائى

القانون الجنائى هو مجموعة القواعد القانونية التى تحدد الأفعال المجرمة وتبين عقوبتها ، سواء أكانت هذه العقوبات مالية ، أم مقيدة الحرية ، أم منهية للحياة بالإعدام .

ويقدم القانون الجنائى - بما يفرض من عقوبات - نوعاً من الحماية الفعالة لبعض أحكام القانون الإدارى . وتزداد أهمية هذه الحماية فى الحالات التى لا يكون للإدارة فيها حق تنفيذ قراراتها تنفيذاً جبرياً عندما يمتنع الأفراد عن تنفيذ قراراتها اختياراً . وتضع بعض القوانين الجنائية نصاً عاماً يجرم مخالفة اللوائح الإدارية ويحدد لها عقوبة معينة . وذلك كالقانون الجنائى المصرى الذى ينص فى المادة ٣٩٥ على عقوبة للمخالفات المرتكبة ضد أحكام اللوائح التى لا تتضمن جزاء على مخالفة أحكامها . كما يتدخل القانون الجنائى بعقوبات رادعة لحماية عنصرى الإدارة البشرى والمالى . ففى مجال الموظفين العموميين يجرم القانون الجنائى الاضراب ويجرم الاعتداء على الموظفين أثناء تأدية عملهم ، ويحمى نزاهة الوظيفة العامة من انحراف الموظف بتحريم الرشوة والاختلاس وإفشاء أسرار الوظيفة ،

وفى مجال الأموال العامة يضع القانون الجنائى العقوبات اللازمة لمكافحة الاعتداء على الأموال العامة، بل وأيضا الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة .

المبحث الخامس
القانون الإدارى وقانون المرافعات

قانون المرافعات - أو قانون القضاء المدنى كما يفضل بعض الفقهاء تسميته [1] - هو مجموعة القواعد القانونية التى تنظم القضاء المدنى ، وتبين وظيفته وكيفية أدائه لها .

ولما كان القانون الإدارى لم يتضمن حتى الآن القواعد القانونية اللازمة لبيان كيفية أداء القضاء الإدارى لوظيفته فى فض المنازعات الإدارية ، والإجراءات واجبة الإتباع أمامه ، فقد اضطر هذا القضاء - سواء فى مصر أو فى فرنسا - إلى استعارة بعض قواعد قانون المرافعات المناسبة لتطبيقها على الخصومات الإدارية . بل وقد نص قانون مجلس الدولة المصرى رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ فى المادة الثالثة من قانون الإصدار على أن " تطبق الإجراءات المنصوص عليها فى هذا القانون ، وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص ، وذلك إلى أن يصدر قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائى "[2] .

---

(١) ولا شك فى وجاهة هذه التسمية ودقتها ، رغم أن تسمية "قانون المرافعات" أو "قانون الإجراءات المدنية والتجارية" لا تزال أكثر شيوعاً فى الاستعمال ، راجع فى ذلك الدكتور فتحى والى : قانون القضاء المدنى الكويتى - ١٩٧٧ - ص ٢ .

(٢) أنظر للمؤلف : القضاء الإدارى - ١٩٧٧ - ص ٢٠٩ وما بعدها .

فالصلة وثيقة بين القانون الإدارى وقانون المرافعات ، لأن القانون الإدارى كالقانون الخاص ، يحتاج إلى قواعد قانونية لتنظيم قضائه وبيان وظيفته وكيفية أدائه لها . وهناك قدر كبير من التشابه بين الإجراءات القضائية المتبعة أمام كل من القضائين الإدارى والمدنى فى قيامها بالفصل فى الخصومات المعروضة عليها ، بل وهناك قدر لا ينكر من التشابه فى تنظيم القضائين كذلك .

المبحث السادس

القانون الإدارى وعلم الإدارة

يشترك القانون الإدارى وعلم الإدارة فى دراسة الإدارة كل من زاويته الخاصة ، ويهدفان جميعاً إلى تقدمها وكمال أدائها لوظيفتها . وتظهر كثير من موضوعات الدراسة الإدارية فى كتب القانون الإدارى وعلم الإدارة العامة على السواء . من ذلك المركزية واللامركزية ، والتركيز وعدم التركيز ، والموظف العام ، وأموال الإدارة . وقد تعددت الآراء التى قيل بها فى شأن التفرقة بين القانون الأدارى وعلم الإدارة وتمييز وتحديد مجال البحث فى كل منهما :

ـ فرأى بعض الكتاب أن القانون الإدارى يعالج جانب المنازعات فى حياة الإدارة ، بينما يتناول علم الإدارة جانبها الآخر . غير أن هذا الرأى يجافى الحقيقة لأن القانون الإدارى يتضمن بالإضافة إلى مسائل المنازعات دراسات أخرى ذات صبغة تنظيمية [(١)] من ناحية أخرى فأن المنازعات الإدارية يمكن أن تكون كذلك موضوعاً للبحث فى علم الإدارة من زاوية غير قانونية تتعلق بفعالية الأنظمة ، أو بالإدارات المترافع ضدها ، أو

---

(١) أكد الفقيه لا فربر أن القانون الإدارى يتجاوب مع فكرتين هما : فكرة الإدارة وما يتعلق بها من تنظيم ، وفكرة القانون وما يتصل به من منازعات . راجع فى ذلك :

=

بأنواع المنازعات والمواد التى تنصب عليها [١] .

– وقال أخرون أن القانون الإدارى يدرس الإدارة فى علاقتها بالأفراد ، بينما يختص علم الإدارة بدراسة الإدارة فى علاقتها بالدولة [٢] . وهذا الرأى بدوره يخالفه العمل . فمن ناحية يعالج القانون الإدارى مسائل تخرج عن علاقة الإدارة بالأفراد كنظام الموظفين ، وقد تتصل بعلاقة الإدارة بالدولة كما هو الشأن فى دراسة مصادر القانون الإدارى . ومن ناحية أخرى فأن علم الإدارة لا يتجنب تماما دراسة العلاقة بين الإدارة والأفراد فهو يدرس ضمن ما يدرس – على سبيل المثال – الرأى العام تجاه الإدارة .

– ويرى أن القانون الإدارى يتناول الجانب القانونى للإدارة ، فى حين يدرس علم الإدارة جانبها الفنى . وبعبارة أخرى فأن النوع الأول من الدراسة يعالج الكيفية التى يجب أن يكون عليها ترتيب الإدارة من الناحية القانونية ، فى حين أن النوع الأخير يبحث فى الكيفية التى يجب أن يكون عليها تنظيم الإدارة من الناحية الفنية لكى تحقق أكبر فعالية ممكنة .

– فالقانون الإدارى يبحث البناء . القانونى للأنظمة الإدارية . فهو يدرس تفسير النصوص ، وشروط تطبيق القواعد القانونية وإجراءاتها والحقوق والالتزامات المترتبة عليها ، وصحة العقود والقرارات الإدارية ونظرية الأشخاص العامة ... ألخ . ويتناول فضلا عن ذلك وعلى وجه الخصوص الاعتداءات التى قد تقع من الإدارة على حقوق وحريات الأفراد

== lefferriere, Traite de la juridction administrative, I ere ed., Iintroduction .

(١) انظر :

Drago , Cours de science administrative, 1968- 1969 , p . 11.

(٢) راجع :

Vivien , Etudes administretives,1945,oite per Groshens, Droit administratif et science administrative en France, la revue administrative 1967, p. 158.

ومسئولية الإدارة عن ذلك، وما يمكن أن تترتب من دعاوى ترفع أمام القضاء الإدارى. وأيا كان تقدم القانون الإدارى وازدهار دراسته فأن مجال البحث فيه لا يشمل كل ما يتعلق بالعمل الإدارى، والتنظيمات التى يضعها لا تحيط بكل وسائل الإدارة. كما أنه لا تفسر من الناحية الأجتماعية حاجات وأهداف الإدارة فى مجموعها. ولعل زيادة اهتمام القانون الإدارى بمبدأ المشروعية، ورغبته الملحة فى حفظ التوازن بين الامتيازات التى تتمتع بها الإدارة من ناحية، والحقوق والحريات العامة التى يتمتع بها الأفراد من ناحية أخرى قد أضعفت من فعالية هذا القانون فيما يتعلق بالمسائل الفنية [١]

أما علم الإدارة العامة فأنه يبحث عن أفضل الطرق الفنية التى يمكن اتخازها فى تنفيذ الأهداف العامة. فالمركزية واللامركزية مثلا لا تعد فى الأصل من مفاهيم القانون الإدارى وأنما من وسائل علم الإدارة التى تستعير من القانون الشكل الذى تظهر فيه [٢]. نفس الشئ يصدق على التركيز وعدم التركيز الادارى نظام الموظفين، ونظام الأموال العامة، وكافة طرق التنظيم الفنية للإدارة. وعلم الإدارة يدرس الإدارة كما هى موجودة بالفعل وان خالفت نصوص القانون، وذلك بقصد ان يزيد من إنتاجيتها ويرفع من مستوى بنائها وشغلها، وهو فى ذلك لا يهمل القانون الإدارى، وأنما يبحث أيضا فى كيفية تطبيق قواعده، من الناحية العملية، لكى يقوم بتقديرها وتقيمها من حيث أثارها على كفاءة الإدارة، ويمكن القول بأن علم الإدارة بالنسبة للقانون الإدارى يقوم مقام علم السياسة بالنسبة للقانون الدستورى [٣]

---

(١) راجع: Traité de science administrative, p. 105.

(٢) راجع:
J. Rivero, Droit administratif, prccis Dalloz, 3e ed., p.277 – 278.

(٣) راجع:
B. Gournay, Introduction a Ia science administrative, 1966, P.8.

ولا يغير من هذه التفرقة أن كثير من باحثى علم الإدارة العامة من فقهاء القانون الإدارى [١] الذين يريدون أن يضعوا أمام رجال الإدارة، بالإضافة إلى الحدود التى يجب أن ينتهى إليها نشاطهم بالنسبة لحقوق وحريات الأفراد، القواعد والتوجيهات الفنية التى تسمح لهم بالارتفاع بمستوى تشغيل إدارتهم وإنتاجيتها . ولا شك أن اهتمام الفقهاء بدراسة علم الإدارة يساهم فى توطيد العلاقة بين نوعى الدراسة ويؤدى إلى إدخال جانب من الثقافة غير القانونية فى عالم الفقه، مع ما يمكن أن يكون لذلك من أثار ملحوظة فى تقدم درسات القانون الإدارى

ويرتبط تقدم الإدارة العامة ارتباطاً وثيقاً بالعلاقة المتبادلة والمنتجة بين القانون الإدارى كأحكام ذات صبغة تنظيمية تضع قواعد يجب احترامها . وعلم الإدارة كدراسة تقوم على المشاهدة والتجربة لتكشف عن المبادئ التى تحكم الظواهر الإدارية ويمكن الاستفادة منها لرفع إنتاجية الإدارة .

ولما كان القانون الوضعى بصفة عامة أنما يتولى ترجمة أفكار سبق اعتناقها، فان قاعدة القانون الإدارى تفترض اختيارا سبق قبوله من قبل تقوم بصياغته وكفالة احترامه بما تضع من جزاءات . فعلم الإدارة يبحث مثلاً مسألة ما إذا كان من الأفضل تركيز السلطة فى يد الرئيس الأعلى للإدارة، أم توزيع جانب منها على بعض المرؤوسين . ويأتى دور القانون الإدارى بعد ذلك لتأييد الحل المختار وتقويته بالجزاء [٢] وهذا الاختيار - سواء تعلق بترتيب الإدارة أم بعلاقتها بالأفراد - يضع فى الاعتبار مع المبادئ والقيم السائدة فى المجتمع بعض تعليمات علم الإدارة .

---

(١) يجد الباحث فى علم الإدارة أن يكون على قدر من الدراية بمسلسل القانون الدستورى الذى يضع أسس التنظيم السياسى للدولة والقانون الإدارى الذى يحكم جهازها الإدارى . لأن علم الإدارة إذا كان يهتم أساسا بالبحث فى القواعد العلمية للإدارة، فأن هذه القواعد تتعلق بالإدارة العامة كإحدى سلطات الدولة .

(٢) راجع ريفيرو - المرجع السابق - ص ٣١٤ .

وإذا كان تقدم الإدارة يتطلب أن يقوم تنظيمها على أساس قواعد فعالة ، فأن الفصل التام بين القانون والقيم السائدة فى المجتمع يصعب تحقيقه عملا . فالتمسك ببعض القيم أو المبادئ الأخلاقية يمكن أن يوازن ما فى العلم من جمود ومادية[١] .

فالقانون الإدارى ينبغى أن يوفق بين القيم التى يحرص عليها ، خاصة فيما يتعلق بحقوق وحريات الأفراد ، وبين المبادئ الموضوعية لعلم الإدارة ، بحيث يمكن زيادة الكفاءة الإنتاجية للإدارة ، دون إهدار للقيم الإنسانية التى يقدسها المجتمع .

---

(١) راجع :
R. Catherine et G. Thuillier , Introduction aune philosopie de I administration, 1969, p. 341 .

الفصل الثاني
نشأة القانون الإداري

١ ـ مما لاشك فيه أن قيام قانون يحكم الإدارة العامة، يفترض بالضرورة خضوع الإدارة للقانون، فإذا انعدم هذا الخضوع أنعدم بالتالى قيام القانون المذكور، وهذا هو ما حدث فى دول العالم المختلفة قديماً حيث لم يكن هناك نظام دستورى، وكان ذلك بسبب إغفال العمل بمبدأ المشروعية وقيام النظام السياسى على أساس الحكم الفردى .

إذ يوجد تلازم ظاهر بين أعمال مبدأ المشروعية وبين خضوع الإدارة للقانون . ذلك أن هذا المبدأ يعنى سيادة حكم القانون أو بعبارة أخرى ضرورة احترام القواعد القانونية القائمة وذلك من جانب كافة السلطات تستوى فى ذلك سلطة التشريع وسلطة القضاء وكذلك سلطة التنفيذ (بفرعها الأعلى المتمثل فى الحكومة وفرعها الأدنى المتمثل فى الإدارة العامة) . وهو الأمر الذى يعنى بالنسبة للسلطة الإدارية خضوعها للقانون فيما يتعلق بالأعمال الصادرة عنها فى مجال ممارستها للمهام التى أنشئت من أجلها ، ويعنى بالتالى وجوب التزام الإدارة العامة فى مباشرة أعمالها بعدم مخالفة القانون . هذا بالإضافة إلى وجوب التزام الإدارة العامة باحترام القانون التزاماً إيجابياً يتمثل فى وجوب استناد كافة أعمال الإدارة (القانونية والمادية) إلى قاعدة قانونية تجيز لها القيام بهذه الأعمال .

ولذلك لم يكن من المتصور وجود مبدأ المشروعية فى الدول قديماً لأنها كانت دولاً بوليسية . وذلك نظراً لعدم وجود أية دساتير تحكمها مع عدم الفصل بين السلطات فيها ، فضلاً عن عدم كفالة حق التقاضى فى جميع الأحوال ، إذ أن الكلمة العليا كانت لإرادة الحكام كما أنه لم يكن ثمة فصل بين شخصية الدولة وشخصية هؤلاء الحكام الذين أسندت

إليهم السيادة وكافة مظاهر السلطان . هذا بالإضافة إلى عدم الفصل بين الحكومة والإدارة مما أدى فى النهاية إلى إطلاق السلطات الإدارية وعدم إخضاعها لأى تنظيم . وأدى بالتالى إلى عدم وجود أية ضمانات للأفراد فى هذا المجال ، وقصارى القول أن الإدارة القانونية لم تكن موجود فى الماضى داخل أى دولة .

٢ـ بتطور الزمن وزيادة الوعى السياسى لدى الشعوب أدى ذلك إلى أفول الحكم المطلق ولم يعد له وجود إلا فى قليل من المجتمعات الرجعية المتخلفة عن ركب الحضارة ، وأما دول العالم المتمدينة فقد ظهرت فيها النظم الديمقراطية وكان من آثار ذلك ظهور مبدأين أساسين هما :

(أ) مبدأ المشروعية ، ومن أهم نتائجه خضوع الإدارة للقانون شأنها شأن الأفراد .

(ب) مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث فى الدولة ، التشريعية والتنفيذية والقضائية .

٣ـ فقد أدى ظهور مبدأ المشروعية إلى خضوع الإدارة للقانون شأنها شأن الأفراد ، فقد كانت الإدارة تخضع لنفس القواعد القانونية التى يخضع لها أفراد الشعب ، ولم يكن ذلك يمثل لها فى بداية الأمر أية عقبات ، حيث كان عمل الإدارة قاصراً على أعمال الأمن والدفاع ، أما الأنشطة التجارية والاقتصادية فقد كان يقوم بها الأفراد فقط دون تدخل من جانب الدولة .

٤ـ وعندما زادت حاجات الأفراد إلى بعض الأمور العامة والمصالح المشتركة كان من الطبيعى أن تتدخل الدولة لتقوم بدورها فى تحقيق تلك المصالح المشتركة وإشباع الحاجات الجماعية لأفراد الشعب ومن ثم جدت الحاجة إلى وجود تشريعات خاصة تحكم سلوك الإدارة وتختلف عن القانون المطبق على الأفراد لتتناسب مع طبيعة عمل الإدارة وما تهدف إليه من تحقيق المصلحة العامة .

ومن ثم ظهر فى كل دول العالم المتمدين عدد قليل أو كبير من التشريعات التى تحكم سلوك الإدارة وتختلف عن القانون المطبق على الأفراد ، غير أن هذه التشريعات فى معظم بلاد العالم تعتبر مجرد تشريعات استثنائية بالنسبة للقانون عام التطبيق على كل من هيئات الدولة والأفراد [١] .

ولا تشكل قانوناً إدارياً مستقلاً شاملاً لمجموعة المبادئ أو الأسس أو الأصول العامة التى يمكن أن يقوم عليها فرع متكامل من فروع القانون . فإذا لم يجد القاضى فى هذه التشريعات قاعدة تحكم النزاع المعروض عليه وجب عليه الرجوع إلى أحكام القانون الخاص وتطبيقها .

٥ـ ونظراً لبعض الظروف التاريخية الخاصة بفرنسا فقد أنشأ فيها قضاء إدارى مستقل يتولى الفصل فى المنازعات الإدارية كما أقيم صرح قانون إدارى مستقل ، وقد أخذت عنها هذا الأمر بعض الدول الأخرى ومنها مصر .

٦ـ وفى الحقيقة أن القانون الإدارى بمعناه الواسع (وجود بعض تشريعات استثنائية تحكم سلوك الإدارة) يوجد فى كل دولة متمدينة ، غير أن البعض لا يعترف بوجود القانون الإدارى بمعنى الكلمة ، إلا حيث تكون القواعد القانونية التى تحكم النشاط الإدارى مختلفة اختلافاً جذرياً وأساسياً عن القواعد القانونية التى تحكم النشاط الخاص ومنازعات الأفراد [٢] .

---

(١) راجع ديلوبادير ، مؤلفة بعنوان مبادئ القانون الإدارى ص ٣٤ .

A. de Ioubere , Iroite de droit a dministratif 1973 , P.I. p. 34.

(٢) راجع العميد فيدل ، القانون الإدارى ، الطبعة الخامسة ١٩٧٣ ص٥٧ .

Georges vedel , Droit administratif , 5e edition , 1973 p. 57.

فقد قسم الفقية هوريو بلدان العالم إلى قسمين[1] .

(أ) بلاد ذات نظام إدارى Pays a regine administratif :

ويميز هذه البلاد أن الإدارة فيها لا تخضع للقانون العادى ولا للقضاء العادى فيما يتعلق بمباشرتها لوظيفتها الإدارية ، بل تخضع لقواعد وأحكام مغايرة للقواعد والأحكام التى نظم النشاط الخاص وخارجة على أصول الشريعة العامة ، ومنازعتها تختص بها محاكم مستقلة عن المحاكم العادية التى تختص بنظر منازعات الأفراد ، ومعنى ذلك ضرورة وجود ازدواج قضائى : فيقوم قضاء إدارى للفصل فى مشاكل الإدارة إلى جانب القضاء العادى الذى يفصل فى المنازعات العادية بين الأفراد .

(ب) بلاد ليس بها نظام إدارى Pays sans regine dministratif:

وهى بلاد لا يوجد فيها ، قضاء إدارى ولا قانون إدارى ، فيخضع فيها عمال الإدارة للقضاء العادى والقوانين العادية شأنهم فى ذلك شأن الأفراد تماماً . ولا تستطيع الإدارة فى تلك البلاد أن تنفذ أوامرها ضد الأفراد إلا عن طريق السلطة القضائية . كما انها تصدر لرجال الإدارة أوامر يجبرون على طاعتها .

---

(١) راجع موجز هوريو فى القانون الإدارى والقانون العام ، طبعة ١٩٣٣ ص١ وما بعدها .
N. Hauriou. Precis de droit administratif et de droit Public general, 1933, P. 1 .

ويقول الدكتور ثروت بدوي في هذا الشأن [١] أن القانون الإداري بهذا المعني الضيق لا يوجد فى كل الدول المعاصرة مهما كان حظها من المدنية والتقدم . كما أن وجودة ، ليس دليلاً على أن الدولة قد بلغت درجة عالية من التقدم والمدنية ، ولا يدل عدم وجود ، على أن الدولة لم تبلغ قدراً وافياً من الرقى والمدنية . وكل ما يعنيه وجود قانون إدارى بهذا المعنى الخاص أو الضيق ، هو أن الدولة التى يوجد فيها تأخذ بنظام الازدواج القانونى وتطبق على المنازعات الإدارية قانوناً خاصاً مغايراً للقانون الذى يحكم المنازعات الخاصة بين الأفراد .

ولا يعنى تخلف القانون الإدارى بهذا المعنى الضيق فى دولة من الدول ، انها ليست قانونية ، أو أنها لا تخضع السلطات الإدارية لقواعد قانونية تسمو عليها وتقيدها فى تصرفاتها ، فالدولة الحديثة التى تتمتع بقدر من المدنية والتحرر ، لا تطلق سلطان الإدارة دون حدود ، وأنما تضع القواعد المنظمة لسلطات الإدارة ، وتبين الأحكام المحددة لاختصاصاتها كما تقرر الضمانات التى تكفل احترام الإدارة لقواعد اختصاصها وحدود سلطاتها .

ولما كان القانون الإدارى بمدلوله الحالى مرتبط تمام الارتباط بتاريخ فرنسا الإدارى ، ولما كنا فى مصر قد تأثرنا إلى حد بعيد فى أنظمتنا القانونية بالأنظمة القانونية الفرنسية ، وحاكينا فرنسا فى تخصيص قضاء إدارى (مجلس الدولة) للنظر فى الجانب الأكبر من منازعات الإدارة ، وأخضعنا هذه المنازعات لقواعد وأحكام مستقلة عن قواعد القانون المدنى ، فأنه يجب علينا دراسة ظروف نشأة هذا النظام الإدارى فى موطنه الأصلى فرنسا ، والأسباب التى أسهمت فى الإبقاء عليه ثم بيان الظروف التى ساعدت على محاكاة

---

(١) د . ثروت بدوي – القانون الإدارى ، ١٩٧٦ ص ٥٣ وما بعدها .

عدد كبير من الدول - ومن بينها مصر - لفرنسا فى إنشاء مجلس دولة وقضاء إدارى وقانون إدارى بالمعنى الضيق .

وسوف نتناول فيما يلى نشأة القانون الإدارى فى كل من :

- فرنسا .

- مصر .

- بعض الدول العربية .

- البلاد الأنجلوسكسونية .

المبحث الأول
نشأة القانون الإدارى فى فرنسا

تعد فرنسا أول دولة نشأ فيها القانون الإدارى كقانون مستقل وعنها نقلت الدول الأخرى نظام القانون الإدارى المستقل والقضاء الإدارى المستقل . ونشأة القانون الإدارى فى فرنسا ترتبط بنشأة القضاء الإدارى (مجلس الدولة) فيها ، وهذا الأخير ترتبط نشأته بالظروف التاريخية الخاصة بفرنسا وفيما يلى سوف نستعرض المراحل التى مر بها إنشاء مجلس الدولة الفرنسى وتكوين القانون الإدارى فيها :

أولاً : قبل قيام الثورة الفرنسية :

لم يكن للقانون الإدارى بالمعنى الدقيق وجود فى فرنسا قبل قيام الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ . فقد كانت الحكومة الملكية ذات سلطات مطلقة ولم يكن يسمح للأفراد بمقاضاتها ، ومن ثم لم يكن هناك قضاء خاص بالمنازعات الإدارية .

ثانياً : قيام الثورة الفرنسية وتفسيرها لمبدأ الفصل بين السلطات :

عند قيام الثورة الفرنسية فسر رجال ومفكرى الثورة الفرنسية مبدأ الفصل بين السلطات تفسيراً خاصاً يختلف عن التفسير الذى كان سائداً وقتئذ فى الدول الآخذة بمبدأ الفصل بين السلطات مثل إنجلترا وأمريكا .

فقد تصور رجال الثورة الفرنسية ان إخضاع الدعاوى والمنازعات التى تكون الإدارة طرفاً فيها ، للمحاكم القضائية العادية ، يؤدى إلى إهدار استقلال السلطة التنفيذية تجاه السلطة القضائية ، واختلال الحياة الإدارية ، ومن ثم فسروا مبدأ الفصل بين السلطات على

أساس الفصل المطلق بين سلطات الدولة الثلاث، وقرروا منع المحاكم القضائية من النظر في المنازعات التي تكون إحدى جهات الإدارة طرفاً فيها .

على أن هذا التفسير لم يكن تفسيراً موضوعياً مبنياً على أسباب منطقية قدر قيامه على أسباب وعوامل تاريخية خاصة بفرنسا أدت إلى نشوء شعور عدائي من رجال الثورة تجاه السلطات القضائية، حيث كانت البرلمانات تمارس اختصاصات قضائية واسعة وتتدخل في أعمال الإدارة وتصرفاتها وتحاكم عمالها، وتحول دون الإصلاحات التي كانت تحاول أن تجريها الإدارة الملكية .

ولقد أدى كل ذلك إلى إصدار قانون ١٦-٢٤ أغسطس سنة ١٧٩٠ الخاص بالتنظيم القضائي، حيث نص في المادة (١٣) منه على مبدأ الفصل بين الهيئات الإدارية والهيئات القضائية، فقد نصت المادة (١٣) على أن : " الوظائف القضائية مستقلة وتبقى منفصلة عن الوظائف الإدارية . وعلى القضاة - وإلا كانوا مرتكبين لجريمة الخيانة العظمى - ألا يتعرضوا بأية وسيلة من الوسائل لأعمال الهيئات الإدارية "[١] .

ولقد تأكد هذا المبدأ مرة أخرى في قانون ١٦ فريكتيدور للسنة الثالثة لإعلان الجمهورية في فرنسا، حيث ورد في ذلك القانون أن القضاة لا يمكنهم التعدي على الوظائف

---

(١) Les sonctions judiciaires sont distinctes et demeureront tougours spparaiees des fonctions administratives, Ies juges ne pourront a poine the forfaiture,troubler de guelgue maniere que ce soit les operations de corns administratifs ;

الإدارية ، أو محاكمة رجال الإدارة عن أعمال تتصل بوظائفهم ، ويحظر على المحاكم حظراً مطلقا النظر فى أعمال الإدارة أياً كانت هذه الأعمال [١] .

ثالثاً : إنشاء مجلس الدولة الفرنسي ومجالس الأقاليم :

بصدور القانونين سالفي الذكر منع القضاء من التعرض للمنازعات الإدارية ، وأصبحت الإدارة هي المختصة بفحص منازعاتها ، حيث أطلق عليها في ذلك الحين الإدارة القاضية ، فقد كانت الإدارة خصماً وحكمها في نفس الوقت بالنسبة للمنازعات التي تكون طرفاً فيها .

وعندما أصبح نابليون القنصل الأول للجمهورية الفرنسية ، وضع أساس مجلس الدولة الفرنسي ، فقد صدر دستور السنة الثامنة للجمهورية الفرنسية - في عهد نابليون - ونص في المادة الثانية والخمسين منه على إنشاء مجلس الدولة . كما صدر قانون ٢٨ بليفواز من نفس العام وأنشأت بمقتضاه مجالس الأقاليم .

ولكن مجلس الدولة ، ومجلس الأقاليم كانت مهمتهم استشارية ، فقد كان مجلس الدولة يجمع بين وظيفتي الفتوى والفصل في المنازعات الإدارية ، فكان يبدي الرأي للجهات الإدارية في مسائل الإدارة ، وبعض مشروعات القوانين كما كان يعد مشروعات الأحكام في المنازعات الإدارية إلا أن الحكم في تلك المنازعات لا يكون نهائياً أو نافذاً إلا بعد عرضه على الوزير المختص وموافقته عليه ، أي أن اختصاص مجلس الدولة في المنازعات الإدارية لم يكن كاملاً أو نهائياً وإنما كان مقيداً ، وقد سمي هذا القضاء بالقضاء

---

(١) Les juges , ne peuwent entreprendre sur les fonctions administratives, ni citer devent eau les administrateurs pour raison de leurs fonctions ; Defenses iteratives sont fattes aux tribunaux de connatre des acctes d' qdministration de qiebaie especé qu ils soient ".

المحجوز (Jestice de rwetestre) .

أو نظرية الوزير القاضى (Ia theorie de ministre jcye) نظر الآن الأحكام الصادرة فى المنازعات الإدارية كانت معلقة على تصديق الوزير .

أما مجالس الأقاليم ، فكانت قراراتها قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة ، وبالتالى لم يكن قضاؤها هى الأخرى نهائياً .

ولما كان مجلس الدولة يتمتع بثقة الإدارة ، حيث كانت تعده ، الناصح الأمين لها ، فأنها كانت غالباً ما تنزل عن رأيه ، وتصدر الحكم فى المنازعة الإدارية وفقاً للمشروع الذى أعده ، مجلس الدولة . وعلى ذلك فأن القضاء فى هذه الفترة ، وأن بقى فى يد الإدارة قانوناً فأنه كان فى يد مجلس الدولة عملاً ، أى أنه على الرغم من الإبقاء على نظام الإدارة القاضية أو القضاء المحجوز الذى يجعل الكلمة الأخيرة فى المنازعات الإدارية لجهة الإدارة أو لرئيس الدولة ، فأن العمل قد اثبت أن مجلس الدولة كان يمارس سلطة قضائية فعلية ، وأن الأحكام الصادرة منه كانت غالباً ما يتم التصديق عليها من جانب الإدارة ، ولم يعدل منها إلا ما ندر[١]

وفى الحقيقة أن مجلس الدولة الفرنسى فى هذه المرحلة لم يكسب ثقة الإدارة فحسب بل كسب أيضاً ثقة الأفراد نظراً لقضائه المستنير حيث كان دائماً يحاول الوصول فى

---

(١) راجع مؤلف فالين بعنوان "القانون الإدارى" الطبعة التاسعة ١٩٦٣ ، ص. ٣ فى الهامش حيث يقول :

لم يتيسر معرفة الحالات التى رفض فيها رئيس الدولة ، الموافقة على مشروع الحكم الذى أعده مجلس الدولة ، بسبب الحريق الذى أتى على أرشيف مجلس الدولة فى مارس سنة ١٨٧١ . ولكن المنعقد أن حالتين أو ثلاثة حالات فقط – طوال القرن التاسع عشر – هى التى رفض فيها رئيس الدولة الموافقة على مشروع الحكم الذى كان قد أعده مجلس الدولة . وأن التعديل الذى أجراه رئيس الدولة فى هذه الحالات كان لصالح الفرد المتظلم (أى لصالح المدعى) لا لصالح الإدارة .

أحكامه إلى نقطة التوازن بين مصلحة الأفراد والمصلحة العامة حتى أن الأفراد رأوا فيه الملاذ لحرياتهم في حالة تعسف الإدارة .

وعقب قيام الجمهورية الثالثة أقر المشرع ما جرى عليه العمل ، وأصبح مجلس الدولة ، بمقتضى قانون ٢٤ مايو سنة ١٨٧٢ يتمتع باختصاص قضائي كامل ، وأصبحت قراراته أحكاما بمعنى الكلمة تلتزم الإدارة بتنفيذها ولا تخضع لتصديق رئيس الدولة .

وبذلك أصبح يوجد في فرنسا ازدواج قضائي يتمثل في قضاء مجلس الدولة ومجالس الأقاليم وهو يختص بالمنازعات الإدارية أي المنازعات . التي تكون الادارية طرفا فيها وقضاء عادي يختص بالمنازعات التي تنشأ بين الأفراد .

رابعاً : الازدواج القضائي نتج عنه ازدواج في القواعد القانونية المطبقة واستقلال المنازعات الإدارية بقواعد خاصة :

رأينا أنه قد أصبح في فرنسا نوعين من القضاء ، القضاء العادي ويختص بالنظر في منازعات الأفراد ، والقضاء الإداري (مجلس الدولة ومجالس الأقاليم) ويختص بالنظر في المنازعات الإدارية ، وقد ثارت مشكلة أمام القاضي الإداري هي أي القواعد القانونية يطبقها على النزعات الإدارية التي ينظر ؟

وفي الحقيقة أن مجلس الدولة الفرنسي لم يسلم منذ البداية بضرورة تطبيق قواعد القانون المدني على أقضية الإدارة ، بل رأى من أول الأمر أن الشئون الإدارية ، لها طبيعة خاصة تستلزم أن تحكمها نصوص خاصة ، تتفق وما يجب أن تتمتع به المصلحة العامة من رعاية وحماية ، فالقانون المدني وضع أساساً لحماية مصالح الأفراد وهي مصالح متساوية ولهذا كانت قواعده صارمة في تحقيق المساواة ، وقد رأى مجلس الدولة أن في مراعاة تلك المساواة ، وفي تطبيق القواعد المدنية على العلاقات الإدارية ما يهدد بعرقلة سير المرافق العامة ، أو على الأقل ما يعوقها عن أن تؤدي للأفراد خدماتها على

أحسن وجه ممكن . ولهذا رأى المجلس التحلل من تلك القواعد . ولما لم يكن المشرع قد صاغ نصوصاً خاصة لمواجهة كل اشكالات الإدارة فقد راح مجلس الدولة الفرنسي يضع قواعد جديدة يبنيها مرة على روح القانون العام ، وتارة على قواعد العدالة ، وأحيانا على مصلحة المرفق العام دون أى اعتبار أخر ، وبمرور الزمن تكون من هذا القضاء قانون مستقل له ذاتيته ونظرياته الخاصة ألا وهو القانون الإداري .

ولهذا ارتبطت نشأة القانون الإداري - بمعناه الدقيق - فى فرنسا بنشأة مجلس الدولة فيها ، وأنتقل هذا النظام بعد ذلك من فرنسا إلى دول أخرى منها بلجيكا ومصر ولبنان وسوريا وغيرها من البلاد ، حيث أصبح فى هذه الدول نوعين من القضاء ، القضاء العادي والقضاء الإداري ونوعين من القواعد القانونية القواعد المدنية والقواعد الإدارية بينما ظلت بقية الدول الأخرى - التى لم تنقل هذا النظام عن فرنسا - كما هى لا يوجد فيها سوى نوع واحد من القضاء هو القضاء العادى . ونوع واحد من القواعد تطبقه على كافة المنازعات - المدنية منها والإدارية - هى القواعد المدنية .

المبحث الثانى
نشأة القانون الإدارى فى مصر

١ - لا محل للحديث عن وجود قانون إدارى أو أى قوانين أخرى فى مصر قبل إنشاء المحاكم المختلطة سنة ١٨٧٥ والمحاكم الأهلية سنة ١٨٨٣ ، فقد كان مبدأ المشروعية ذاته متخلفاً ، وكان نظام الدولة القانونية غير قائم ، فلم يكن هناك فصل بين السلطات ، ولا تدرج فى القواعد القانونية ، ولا دستور يبين قواعد الحكم بصورة ثابتة مستقرة ، ولا كان حق التقاضى مكفولا فى كل الأحوال ، ولا كانت الإدارة خاضعة لقواعد تسمو عليها وتقيدها ، بل كانت هى مصدر القانون وسلطة التشريع كما كانت فى نفس الوقت تجمع بين يديها سلطة القضاء . ومن ثم كان النظام بوليسيا ،

بل واستبداديا أيضاً [1] وكان للأجانب في مصر امتيازات وحصانات تجعلهم في مركز أفضل من المصريين أصحاب البلاد .

٢- فلما أرادت مصر أن تخفف من غلواء نظام الامتيازات بانشاء المحاكم المختلطة ، لم تكن الدول الأجنبية صاحبة الأمتيازات توافق على القليل من تلك الامتيازات إلا إذا خضعت الإدارة المصرية لقضاء المحاكم الجديدة ، حيث أن عدم خضوع الإدارة المصرية للقضاء سوف لا يحقق أية ضمانات لرعايا تلك الدول .

ومن أجل هذا نصت المادة ١١ من لائحة ترتيب المحاكم المختلطة على أنه "ليس لهذه المحاكم أن تحكم في أملاك الحكومة من حيث الملكية ، ولا أن تؤول معنى أمر يتعلق بالإدارة ، ولا أن توقف تنفيذه . أنما يجوز لها في الأحوال النصوص عليها في القانون المدني أن تحكم في الاعتداءات التي تنشأ عن إجراءات إدارية تقع على حق مكتسب لاحد الأجانب" وقد تم تعديل هذا النص في ٢٦ مارس سنة ١٩٠٠ ليتضمن حكماً جديداً يمنع هذه المحاكم من التعرض لأعمال الحكومة أو السيادة ، وتم تعديله مرة أخرى في سنة ١٩٣٧ بمناسبة إلغاء الامتيازات الأجنبية حيث ورد هذا النص في المادة ٤٣ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٣٧ الخاص بلائحة التنظيم القضائي للمحاكم المختلطة ، إلا أن التعديلين سالفي الذكر كانا في الصياغة اللفظية دون الجوهر .

وقد جاء مضمون هذا النص كذلك في لائحة ترتيب المحاكم الأهلية الصادرة في ١٤ يونيو سنة ١٨٨٣ ، حيث نصت المادة ١٥ منها على أنه ليس لهذه المحاكم أن تحكم فيما يتعلق بالأملاك الأميرية ، من حيث الملكية ، ولا أن تؤول معنى أمر يتعلق بالإدارة ولا أن توقف تنفيذة ، إنما تختص بالحكم في المواد الآتية :

أولا : كافة الدعاوى المدنية والتجارية الواقعة بين الأهالي والحكومة في شأن منقولات أو عقارات .

---

(١) راجع د. ثروت بدوي - المرجع السابق - ص ٧٧

ثانياً : كافة الدعاوى التى ترفع على الحكومة بطلب تضمينات ناشئة عن إجراءات إدارية تقع مخالفة للقوانين أو الأوامر العليا .

وبمقتضى المرسوم رقم ٩٠ لسنة ١٩٣٧ تم إلغاء هذه المادة وحلت محلها مادة تطابق نص المادة ٤٣ من القانون ٤٩ لسنة ١٩٣٧ الخاص بلائحة التنظيم القضائى للمحاكم المختلفة ، وعلى ذلك تم منع هذه المحاكم من التعرض لأعمال السيادة ، وقد تم نقل هذا النص إلى المادة ١٨ من القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٤٩ . التى أصبحت بعد ذلك المادة ١٥ من قانون السلطة القضائية رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٩ ثم نقلت برقم ١٦ إلى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٦٥ وبرقم ١٧ فى القانون الحالى رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ (بشأن السلطة القضائية) وصار نصها كما يلى :

"ليس للمحاكم أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشر فى أعمال السيادة ، ولها دون أن تؤول الأمر الإدارى أو توقف تنفيذه ، أن تفصل :

(١) فى المنازعات المدنية والتجارية التى تقع بين الأفراد والحكومة أو الهيئات العامة ، بشأن عقار أو منقول عدا الحالات التى ينص فيها القانون على غير ذلك .

(٢) فى المسائل الأخرى التى يخولها القانون حق النظر فيها .

ما سبق هو التطور التشريعى فى مصر والذى أدى إلى خضوع الإدارة فيها للقانون ، ويتضح من النصوص التشريعية السالفة البيان ما يلى :

أ - أن المحاكم العادية سواء المختلطة منها أو الأهلية ، لم تكن تملك التعرض لأعمال السيادة أو الأوامر العليا .

ب - أن الإدارة كانت مسئولة عن أعمالها التى تقع مخالفة للقوانين واللوائح ، وكانت المحاكم لها حق نظر المنازعات المتعلقة بتلك الأعمال .

جـ - أن المحاكم حين نظرها فى المنازعات الإدارية لم يكن لها أن تؤول معنى أمر إدارى أو توقف تنفيذه ، بل كانت كل ما تملكه فى هذه الحالة - إذا كان ذلك الأمر مخالفا للقوانين واللوائح - هو أن تحكم بالتعويض للأفراد الذين أصابهم ضرر من جراء ذلك الأمر .

د - أن سلطة المحاكم بالنسبة للمنازعات الإدارية كانت قاصرة فقط على التعويض في حالة مخالفة الإدارة للقوانين واللوائح ولم يكن من سلطتها إلغاء الأوامر الإدارية المخالفة للقانون .

(٤) ويثور التساؤل هنا عن ماهية القواعد التى كانت تطبقها المحاكم على المنازعات الإدارية ، فهل كانت تطبق عليها نفس القواعد التى تطبقها على الأفراد ؟ أم كانت توجد قواعد أخرى تتناسب مع نشاط الإدارة وتطبق على المنازعات الإدارية ؟

وبصفة عامة هل نستطيع القول بوجود قانون إدارى فى مصر سابق على إنشاء مجلس الدولة المصرى ، أم لم يكن يوجد قانون إدارى فى مصر حين ذاك ؟

لقد اختلف الفقهاء حول ما إذا كان يوجد قانون إدارى بالمعنى الدقيق فى مصر قبل إنشاء مجلس الدولة المصرى فالبعض يرى أنه كان يوجد قانون إدارى فى مصر قبل إنشاء مجلس الدولة المصرى ، وأن المحاكم المختلطة ومن بعدها المحاكم الاهليه كانت تطبق قواعد ذلك القانون على المنازعات الإدارية .

والبعض الآخر من الفقهاء يرى أنه لم يكن يوجد فى مصر قبل إنشاء مجلس الدولة قانون إدارى بالمعنى الفنى ، فالقانون الإدارى المصرى نشأ مع نشأة القضاء الإدارى المصرى فى عام ١٩٤٦ .

وسوف نعرض فيما يلى لاراء كل من الفريقين والحجج التى استند إليها ثم نقول رأينا فى هذا الشأن .

الرأى الأول :

يرى أصحاب هذا الرأى (١) . وهم غالبية الفقه المصرى أنه كان يوجد فى مصر

---

(١) من القائلين بهذا الرأى :
- د . وحيد رأفت ، مؤلفة بعنوان "القانون الإدارى" طبعة سنة ١٩٣٨ ص ٤٢٤ وما بعدها .
- د . محمد فؤاد مهنا ، مؤلفة بعنوان "دروس القانون الإدارى المصرى" طبعة ١٩٤٦ ص ٢٨ ، ومؤلفة بعنوان "القانون الإدارى المصرى فى ظل النظام الاشتراكى الديمقراطى التعاونى" طبعة ١٩٦١ ص ٥١ .
=

قانوناً إدارى بالمعنى الضيق ، أى بالمعنى المعروف فى فرنسا ، وذلك قبل إنشاء مجلس الدولة المصرى سنة ١٩٤٦ .

ولقد استند أصحاب هذا الرأى فى تدعيم رأيهم على ما يلى :

(أ) أن أحكام القضاء المختلط والوطنى أكدت فى وجود قانون إدارى فى مصر ، وكان ذلك فى فترة سابقة على إنشاء مجلس الدولة المصرى :

ولقد أتى القائلين بهذا الرأى ببعض أحكام القضاء المختلط التى تدعم رأيهم ومنها :

- حكم محكمة الإسكندرية المختلطة بتاريخ ٢٥ مايو سنة ١٩١٢ حيث قضت بأن قواعد القانون الإدارى تعد من النظام العام ، وأن مشاكله لا يمكن أن تحل عن طريق القياس بمبادئ وأحكام القانون الخاص [١] .

- حكم نفس المحكمة بتاريخ ٢٩ ديسمبر سنة ١٩٢٨ حيث قضت بأن القانون الإدارى يوجد فى كل دولة متحضرة ، بمجرد أن يوجد بها نظام للمرافق العامة وما يستوجبه من علاقات قانونية يحددها تكوين هذه المرافق وتسييرها ، وتقدير الطبيعة الخاصة لهذه العلاقات [٢]

= - د. محمد كامل ليلة "مبادئ القانون الإدارى" الجزء الأول مقدمة القانون الإدارى - الطبعة الأولى - بيروت سنة ١٩٦٩ ص ٣٣ وما بعدها .

(١) حكم محكمة الإسكندرية المختلطة الصادر فى ٢٥ مايو ١٩٢١ الجازيت ، السنة الحادية عشرة ص ١٧٧ .
هذا الحكم ورد فى مؤلف د . ثروت بدوى - المرجع السابق - ص ٧٨ .

(٢) حكم شركة ترام الإسكندرية والرمل ضد بلدية الإسكندرية ، صادر من محكمة الإسكندرية المختلطة فى ٢٩ ديسمبر سنة ١٩٢٨ ، الجازيت ١٩ ص ٥٥ رقم (٥٩) ومنشور أيضا فى مجلة القانون العام الفرنسية سنة ١٩٢٩ ص ٢٧ .
- وردت الإشارة لهذا الحكم فى مؤلف الدكتور - ثروت بدوى - المرجع السابق ص ٧٨ .

- حكم محكمة القاهرة المختلطة فى ٢ أبريل سنة ١٩١٧ ، حيث قضت بأن الحكومة حين تبرم عقدا من عقود الالتزام بمرفق عام أنما تعهد بإدارة هذا المرفق العام إلى أحد الأفراد ليديره بدلاً منها ، وتأسيسا على ذلك ذهبت المحكمة إلى أن هذا العقد لا يمكن أن يكون إلا عقدا من عقود القانون العام(٢) .

(ب) ما تضمنه الدستور المصرى الصادر سنة ١٩٢٣ من مبادئ ونظريات إدارية :

لقد استند أيضا أصحاب الرأي هذا على ما تضمنه الدستور المصرى من مبادئ ونظريات إدارية تؤكد — من وجهة نظرهم — وجود قانون إداري سابق على إنشاء مجلس الدولة المصرى . فيقولون بأن دستور سنة ١٩٢٣ قد نص على مبدأ الفصل بين السلطات بطريقة ضمنية وذلك فى المواد ٢٤ و ٢٩ و ٣٠ منه .

- كما أن المادة ٤٤ من الدستور قد نصت على حق السلطة التنفيذية فى ترتيب المصالح العامة وتنظيم شئون الموظفين العموميين حيث ورد بها أن "الملك يرتب المصالح العامة ، ويولى ويعزل الموظفين على الوجه المبين بالقوانين" .
- وكذا المادتين ٣ ، ٩ بخصوص المساواة أمام التكاليف العامة ونزع الملكية للمنفعة العامة
- والمادة ١٥ الخاصة بحالة الضرورة .
- والمادة ١٣٢ إذا اعتبرت "المديريات والمدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاصاً معنوية وفقاً للقانون العام بالشروط التى يقررها القانون" .

(جـ) صدور عدد كبير من القوانين واللوائح تتضمن كثير من امتيازات الإدارة :

فقد صدر عدد كبير من القوانين واللوائح تتضمن امتيازات الإدارة مما يدل على وجود قانون إداري مصرى فى فترة سابقة على إنشاء مجلس الدولة المصرى ، فقد

---

(٢) حكم محكمة القاهرة المختلطة الصادر فى ٢ أبريل سنة ١٩١٧ الجازيت ٧ ص ١٠٥ رقم (٣٠٧) .

صدرت تشريعات خاصة بشئون الموظفين وبنزع الملكية والاستيلاء الموقت على العقارات والحجز الإدارى وبالتزام المرافق العامة ، كذلك صدرت تشريعات خاصة بالمجالس البلدية والقروية .

الرأى الثانى :

يرى أصحاب هذا الرأى [١] أن القانون الإدارى بالمعنى الفنى الدقيق لم يكن موجوداً فى مصر قبل إنشاء مجلس الدولة المصرى وأنه نشأ وتطور مع نشأة وتطور مجلس الدولة المصرى .

ولقد قام الدكتور ثروت بدوى بالرد على الحجج التى أتى بها أصحاب الرأى الأول فيقول : أنه بالرجوع إلى النصوص القانونية وغيرها مما استند إليه الفقه المصرى فى تدعيم رأيه بوجود قانون إدارى فى مصر قبل إنشاء مجلس الدولة ، يبين لنا بوضوح أنه يستخدم عبارة القانون الإدارى فى مدلولها الواسع الذى يشمل كل ما يتعلق بتنظيم الادارة وتحديد أوجه نشاطها والقواعد التى تحكم هذا النشاط . ومسألة وجود القانون الإدارى بالمعنى الواسع فى مصر قبل إنشاء مجلس الدولة ، مسألة لا تثير أى خلاف . فالجانب الوصفى أو التنظيمى للقانون الإدارى يتحقق فى كل دولة متحضرة . أما المسألة محل البحث هنا ، فهى تتعلق بمعرفة ما إذا كان القانون الإدارى بمدلولة الضيق - الذى ينحصر فى تلك القواعد الاستثنائية الخارقة لقواعد الشريعة العامة - قد نشأ فى مصر قبل إنشاء القضاء الإدارى ، أو لم ينشأ إلا بقيام ذلك القضاء .

فلا يكفى الاستناد إلى بعض الأحكام التى قررت الأخذ بمبدأ أو نظرية أو بعض مبادئ ونظريات القانون العام فى بعض المنازعات الإدارية بل يلزم أن نبين الأحكام

---

(١) من أصحاب هذا الرأى :

- د . ثروت بدوى - المرجع السابق - ص ٨١ وما بعدها .
- د . توفيق شحاته - المرجع السابق - ص ٩٣ .

والمبادئ التى يخضع لها النشاط الإدارى فى جملته ولا شك فى أن المنازعات الإدارية كانت تخضع عموما لقواعد القانون المدنى فالمسئولية الإدارية كانت قائمة على أساس المسئولية المدنية، ولم تحاك المحاكم القضائية فى مصر القضاء الإدارى فى فرنسا الذى ابتدع قواعد خاصة تحكم المسئولية الإدارية . وكانت المنازعات التعاقدية التى تنشأ بين الإدارة وبين المتعاقدين معها تخضع أيضاً لقواعد القانون المدنى التى تتوجها قاعدة " العقد شريعة المتعاقدين " وكانت المحاكم تطبق على أموال الإدارة والنظم والأحكام التى تضمنتها المجموعة المدنية، ولم تكن دعوى إلغاء القرارات الإدارية المعيبة موجودة فى مصر قبل إنشاء مجلس الدولة، وتقرير دعوى الإلغاء أمام محكمة القضاء الإدارى (٥) .

أم الحالات الاستثنائية التى كانت فيها المحاكم تستند إلى مبادئ القانون الإدارى المطبقة فى فرنسا، كانت محصورة فى نطاق محدود جداً كما أنها فى أغلب الأحيان لم تكن من الحالات التى يمكن أن نجد لها أحكاماً مقابلة فى المجموعة المدنية، ولم يجد القضاء مناصاً من الاستعانة بمبادئ القانون الإدارى فى حل المنازعات التى تثيرها . أى أن القضاء المصرى لم يكن ليخرج على نصوص القانون المدنى ويتحرر من أحكامه فى حل المشاكل الإدارية إلا استثناء وبحكم الضرورة التى تلزمه بالحكم فيما يعرض عليه من دعاوى وإلا كان منكراً للعدالة .

ونحن نتفق مع الدكتور ثروت بدوى فى أن القانون الإدارى بمعناه الفنى الدقيق كما هو الحال فى فرنسا لم يكن موجوداً فى مصر قبل إنشاء مجلس الدولة المصرى، وأنما بدأت نظرياته تتضح بفضل قضاء مجلس الدولة المصرى، ووضعت أسسه ومبادئه العامة بتضافر جهود الفقه والقضاء الإدارى المصرى . فابتداع المبادئ والنظريات الإدارية يحتاج إلى تكوين خاص وفلسفة معينة لا تتوافر للقاضى المدنى الذى تشرب بروح القانون المدنى وفلسفة، ولا يتصور أن يصدر القاضى المدنى أحكامه تارة بروح القانون المدنى وفلسفة، وتارة أخرى وفقاً لأسس القانون الإدارى ومبادئه . فنحن نرى أن إنشاء القانون الإدارى بمعناه الفنى فى أى دولة وليس فى مصر وحدها يتعاصر مع نشأة القضاء الإدارى

فيها ، فالقانون الإدارى - كما سنرى - قانون قضائى من صنع القضاء ومن غير المتصور أن يتولى صياغته وتطوير أسسه ومبادئه إلا قاضى إدارى مشبع بروح القانون العام وفلسفته ويدرك تماما طبيعة نشاط الإدارة ، ويجعل نصب عينه أبان حكمه فى المنازعات التى تعرض عليه أن المصلحة العامة والمصلحة الخاصة لا تتساويان ، وفى حالة تعارضهما تعلو المصلحة العامة على المصلحة الخاصة بالقدر الذى يحقق المصلحة العامة فحسب دون تعسف من جانب الإدارة فى استعمال حقها .

(٥) إنشاء مجلس الدولة المصرى :

ولما كان نص المادة (١١) من لائحة ترتيب المحاكم المختلطة ، ونص المادة (١٥) من لائحة ترتيب المحاكم الأهلية قد منع تلك المحاكم من تأويل الأوامر الإدارية ووقف تنفيذها ، فقد كانت رقابة تلك المحاكم الإدارة فى ممارسة نشاطها رقابة ناقصة إذ كانت تقتصر على تعويض الأفراد عن الأضرار التى تصيبهم نتيجة تنفيذ أوامر الإدارة المخالفة للقوانين واللوائح، دون أن يكون لها إلغاء تلك الأوامر أو وقف تنفيذها ، ومن ثم أضحى الأفراد بدون حماية كاملة فى حالة تعسف الإدارة فى استعمال حقها

حقيقة أن المحاكم المختلطة قد تنكرت لصريح نص المادة ١١ من لائحة ترتيبها وتبعتها فى ذلك المحاكم الوطنية حيث لم تعترف المحاكم بوجود قرار إدارى يمتنع عليها التعرض له من حيث تأويله أو وقف تنفيذه ، الا اذا كان ذلك القرار صحيحا غير مشوب بأى عيب من العيوب التى تبطله ، أما إذا كان القرار المعروض عليها ينقصه شرط من شروط الوجود أو الصحة ، فقد كانت لا تجد أى نوع من الحرج فى تأويله أو الغائه أو وقف تنفيذه ، حيث كانت فى هذه الحالة لا تعترف له بصفة القرار الإدارى .
وقد لجأت المحاكم الى ذلك التفسير لحماية الأفراد من تعسف الإدارة ، غير أن هذا التفسير وحده لم يكن كافيا لحماية الأفراد وتوفير الضمانات اللازمة لهم وإيجاد نقطة التوازن بين مصلحة الإدارة ومصلحة الأفراد .

ومن أجل ذلك قامت رغبة قوية فى مصر لانشاء نظام مماثل لنظام مجلس الدولة الفرنسى ، ففى ذلك الحين كان النظام الفرنسى قد بدأت تتضح معاملة ، وتظهر مزاياه ، حيث وفق فى بلوغ نقطة التوازن بين حقوق الأفراد وسلطات الإدارة ، دون أن يضحى بالأولى ويشمل حركة الثانية ، وقد استجاب المشرع المصرى لذلك وأصدر القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ بانشاء مجلس الدولة المصرى ، وبمقتضى ذلك أنشئت محكمة القضاء الإدارى لتختص بالفصل فى المنازعات الإدارية إلا أن القانون حدد اختصاصات محكمة القضاء الإدارى على سبيل الحصر .

(٦) مراحل تطور مجلس الدولة وتوسيع اختصاصه :

عندما أنشأ المشرع المصرى مجلس الدولة جعل له اختصاصاً استشارياً وقضائياً فى نفس الوقت ، وكان يتولى الاختصاص القضائى فى مجلس الدولة محكمة القضاء الإدارى فقط ، ثم بعد ذلك أنشئت المحاكم الإدارية بالقانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٤ وأصبحت تشارك محكمة القضاء الإدارى فى ولاية القضاء الإدارى . ولما جاء القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ أعاد تنظيم القسم القضائى لمجلس الدولة مقسماً إياه إلى أربعة فروع هى المحكمة الإدارية العليا ، ومحكمة القضاء الإدارى ، والمحاكم الإدارية ، وهيئة مفوضى الدولة ، وبذلك أتى القانون ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ، بفرعين جديدين فى القسم القضائى هما المحكمة الإدارة العليا وهيئة مفوضى الدول ، وجعل المحكمة الإدارية العليا على رأس القسم القضائى وهى مختصة بالتعقيب النهائى على جميع الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإدارى أو المحاكم الإدارية وذلك فى الأحوال الآتية :

(أ) إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة للقانون أو خطأ فى تطبيقه أو تأويله .

(ب) إذا وقع بطلان فى الحكم أو بطلان فى الإجراءات أثر فى الحكم .

(ج) إذا صدر الحكم خلافاً لحكم سابق حاز قوة الشئ المحكوم به سواء دفع بهذا الدفع أو لم يدفع .

وكما حدث تطوير فى أقسام مجلس الدولة المصرى وفى درجات التقاضى فيه كذلك حدث تطور أدى إلى توسيع اختصاصه ففى البداية لم يشأ المشرع أن يجعل من محكمة القضاء الإدارى حين أنشأها سنة ١٩٤٦ ، محكمة ذات اختصاص عام فى المنازعات الإدارية ، بل حدد القانون اختصاصها على سبيل الحصر ، ومن ثم ظلت المحاكم المدنية هى صاحبة الاختصاص العام فى المنازعات الإدارية ، ولم يختص مجلس الدولة إلا بجانب من تلك المنازعات وأن كان هو الجانب الأساسى منها ، فقد ورد فى القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ ما يلى :

مادة (٣) - تفصل محكمة القضاء الإدارى فى المنازعات التى تنشأ بين الوزارات - عدا وزارة الأوقاف - أو بين المصالح المختلفة ، أو بين هذه الوزارات والمصالح وبين الهيئات الإقليمية والبلدية .

مادة (٤) - تختص محكمة القضاء الإدارى بالفصل فى المسائل الآتية ،

١- الطعون الخاصة بانتخاب الهيئات الإقليمية والبلدية .

٢- المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لموظفى الحكومة ومستخدميها أو لورثتهم .

٣- الطلبات التى يقدمها ذوو الشأن بالطعن فى القرارات الإدارية الصادرة بالتعيين فى وظائف الحكومة أو بالترقية أو بمنح علاوة متى كان مرجع الطعن مخالفة القوانين واللوائح .

٤- الطلبات التى يقدمها الموظفون العموميون الدائمون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية إذا وقعت مخالفة للقوانين أو اللوائح .

٥- الطلبات التى يقدمها الموظفون العموميون الدائمون بإلغاء القرارات الإدارية النهائية للسلطات التأديبية إذا وقعت مخالفة للقوانين أو اللوائح .

٦- الطلبات التى يقدمها الإفراد بإلغاء القرارات الإدارية النهائية إذا كان مرجع الطعن عدم اختصاص الهيئة التى أصدرت القرار المطعون فيه أو وجود

عيب في الشكل، أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها، أو إساءة استعمال السلطة .

- ويعتبر في حكم القرارات الإدارية، رفض أو امتناع السلطة الإدارية عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين أو اللوائح .

مادة (٥) - في الحالات المبينة في الفقرات الثلاث الأخيرة من المادة السابقة تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في طلبات التعويض عن القرارات المطعون فيها سواء رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعاً لطلب الإلغاء .

ويترتب على تقديم طلب الإلغاء أو التعويض لمحكمة القضاء الإداري نزول الطالب عن رفع دعوى تعويض أمام أية جهة قضائية أخرى تبنى على القرار الإداري الذي كان مثار الطلب .

ويتضح مما سبق أن محكمة القضاء الإداري وأن كان اختصاصها محدداً، إلا أنه اختصاص يمثل الجانب الأكبر والأساسي من المنازعات الإدارية، فلم يخرج عن اختصاصها سوى المنازعات المتعلقة بمسئولية الإدارة عن أفعالها المادية والمنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية .

وإذا كان هذا هو شأن القانون ١١٢ لسنة ١٩٤٦ - الخاص بإنشاء مجلس الدولة - حين حدد اختصاص محكمة القضاء الإداري، إلا أنه قد صدر بعد ذلك القانونين أرقام ٩ لسنة ١٩٤٩، ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ في شأن مجلس الدولة، وقد وسعت تلك القوانين من اختصاص محكمة القضاء الإداري، حيث أدخلت في اختصاصها المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية، ففي بداية الأمر جعل القانون ٩ لسنة ١٩٤٩ الاختصاص بالمنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية اختصاصاً مشتركاً بين المحاكم القضائية ومحكمة القضاء الإداري، حيث نصت المادة الخامسة منه على أن " تفصل محكمة القضاء الإداري في المنازعات الخاصة بعقود الالتزام وقد تنشأ العامة وعقود التوريد الإدارية التي تنشأ بين الحكومة والطرف الآخر في العقد .

ويترتب على رفع الدعوى فى هذه الحالة أمام المحكمة المذكورة عدم جواز رفعها أمام المحاكم العادية ، كما يترتب على رفعها إلى المحاكم العادية عدم جواز رفعها أمام محكمة القضاء الإدارى .

أى أن الاختصاص بنظر المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية كان طبقاً لهذا النص متوقفاً على إرادة المدعى ، إذا شاء ورفع دعواه أمام المحاكم القضائية اختصت تلك المحاكم بالفصل فيها ، أما إذا رفع دعواه أمام محكمة القضاء الإدارى انعقد لتلك المحكمة الاختصاص بنظر الدعوى .

وعندما صدر القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بشأن تنظيم مجلس الدولة جعل محكمة القضاء الإدارى وحدها هى المختصة بالنظر فى المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية ، فقد نصت المادة العاشرة منه على أن .

" يفصل مجلس الدولة بهيئة قضاء إدارى دون غيره فى المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والأشغال العامة والتوريد أو أى عقد إدارى آخر " .

وخلال الفترة من سنة ١٩٥٥ حتى سنة ١٩٧١ صدرت عدة قوانين نص فيها على منع القضاء الإدارى من التعرض لبعض القرارات الإدارية حيث إعتبر القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية بإحالة الموظفين إلى المعاش أو الاستيداع ، أو فصلهم بغير الطريق التأديبى من أعمال السيادة ومن ثم لا يجوز لمجلس الدولة نظرها ، ومن ثم أدى ذلك القانون وغيره من القوانين إلى تضيق مجال اختصاص مجلس الدولة .[1]

وأخيراً عندما صدر دستور جمهورية مصر العربية فى ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ ، أتى بمادتين كان لهما أكبر الأثر على اتساع اختصاص مجلس الدولة ، فقد نصت المادة ٦٩

---

(١) بناء على ذلك النص صدر القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٧٢ فى شأن الفصل بغير الطريق التأديبى ، ونشر فى الجريدة الرسمية بتاريخ ١٩٧٢/٦/٨ وقد نصت المادة (٣) من ذلك القانون على أن " يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إدارى دون غيره ، بالفصل فى الطلبات التى يقدمها العاملون بإحدى وظائف =

من الدستور فى فقرتها الأخيرة على أنه "يحظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار أدارى من رقابة القضاء وبهذا النص يبطل كل حظر على حرية التقاضى، ويمتنع تحصين القرارات الإدارية - مهما علت - ضد الرقابة القضائية[1] وهذا من شأنه أن يوسع من اختصاص مجلس الدولة ليشمل القرارات التى كانت تمنعه بعض القوانين من التعرض لها، كما يمنع تضييق اختصاص المجلس مستقبلاً، إذ أن صدور أى قانون بعد ذلك يمنع مجلس الدولة من التعرض لأى نوع من أنواع القرارات الإدارية يكون قانوناً غير دستورى ومن ثم يمكن طلب إلغائه أمام المحكمة الدستورية العليا .

كذلك نصت المادة ١٧٢ من الدستور على اختصاص مجلس الدولة دون غيره بالفصل فى كافة المنازعات الإدارية، ومن ثم أضحى مجلس الدولة المصرى صاحب الولاية العامة بالنسبة لكافة المنازعات الإدارية .

ولقد صدر بعد دستور ١٩٧١ - وبناء عليه - القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة مؤكداً اختصاص المجلس بكافة المنازعات الإدارية فقد نصت المادة العاشرة منة على ما يلى :

مادة (١٠) تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل فى المسائل الآتية :

أولاً : الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية .

ثانياً : المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم .

= الجهاز الإدارى للدولة أو الهيئات والمؤسسات العامة ووحداتها الاقتصادية بالطعن فى القرارات النهائية الصادرة بالفعل بغير الطريق التأديبى طبقاً لهذا القانون، وتكون له فيها ولاية القضاء الكامل، أن يتم الفصل فى الدعوى خلال سنة على الأكثر من تاريخ رفعها .

ويجوز للمحكمة بالنسبة لقرارات الفصل الصادرة أثناء قيام حالة الطوارئ وللأسباب التى ترى أن المصلحة العامة تقتضيها، أن تحكم بالتعويض إذا كان له

ثالثـــاً : الطلبات التى يقدمها زوو الشأن بالطعن فى القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين فى الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح علاوات .

رابعـــاً : الطلبات التى يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبى .

خامساً : الطلبات التى يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية .

سادساً : الطعون فى القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية فى منازعات الضرائب والرسوم وفقاً للقانون الذى ينظم كيفية نظر هذه المنازعات أمام مجلس الدولة .

سابعاً : دعاوى الجنسية .

ثامناً : الطعون التى ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية لها اختصاص قضائى ، فيما عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم فى منازعات العمل ، وذلك متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيباً فى الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ فى تطبيقها أو تأويلها .

تاسعـــاً : الطلبات التى يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية .

عاشراً : طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها فى البنود السابقة سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية .

حادى عشر : المنازعات الخاصة بعقود الالتزام أو الأشغال العامة أو التوريد أو بأى عقد إدارى آخر .

مقتضى بدلاً من الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه .

وتنص المادة (٤) من ذات القانون على أن يلغى القرار بقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٦٣ فيما تضمنه من اعتبار القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية بإحالة الموظفين إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبى من أعمال السيادة .

ثانى عشر : الدعاوى التأديبية المنصوص عليها فى هذا القانون .

ثالث عشر : الطعون فى الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام فى الحدود المقررة قانونا

رابع عشر : سائر المنازعات الإدارية .

ويشترط فى طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيبا فى الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ فى تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة .

ويعتبر فى حكم القرارات الإدارية – رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح .

٧ – ومما لاشك فيه أن القضاء الإدارى المصرى منذ إنشائه سنة ١٩٤٦ وهو يقوم بابتداع الحلول القانونية المناسبة لحل المنازعات الإدارية المطروحة عليه للفصل فيها ، واستخلاص المبادئ ، وبناء النظريات الإدارية ، طليقا من قيود القانون المدنى ، متحررا من أسر النصوص ، مستهدفا تحقيق العدالة للمواطنين ، دون تعويق لأهداف النشاط الإدارى ، أو كبت لحرية الإدارة أو إهدار لسلطتها العامة ، وبذلك تمكن من وضع دعائم وأسس القانون الإدارى المصرى ونجح فى اكتساب ثقة الأفراد والإدارة على السواء .

المبحث الثالث

نشأة القانون الإدارى فى بعض البلاد العربية

لم تتخذ البلاد العربية موقفاً موحداً من فكرة القانون الإدارى المستقل وجهة القضاء الإدارى التى تتولى الفصل فى المنازعات ذات الطابع الإدارى . وإنما اختلفت فيما بينها وذلك على النحو التالى :

أ – بلاد عربية بها قضاء إدارى يتولى الفصل فى الدعاوى الإدارية :

أخذت بعض البلاد العربية بنظام القضاء الإدارى المستقل إلى جانب القضاء العادى

على نمط النظامين الفرنسى والمصرى .

ففى سوريا يوجد منذ عام ١٩٥٩ مجلس دولة نشأة أثناء قيام الوحدة بين مصر وسوريا . وهو يخضع لأحكام القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ وهو نفس قانون مجلس الدولة المصرى الملغى . وقد كان فى سوريا قبل ذلك محكمة عليا تختص بنظر المنازعات الإدارية أنشئت بالقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥٠ . وقبلها كان مجلس الشورى يمثل نوعا من القضاء الإدارى .

وفى لبنان يوجد قضاء إدارى لا يكاد يختلف عن القضاء الإدارى الفرنسى . فمجلس شورى الدولة هو المحكمة ذات الاختصاص العام فى المنازعات الإدارية . أما المحكمة الإدارية الخاصة فى بيروت فلها اختصاص محدد على سبيل الحصر (١) .

ب- بلاد عربية تختص إحدى محاكمها العادية بنظر المنازعات الإدارية :

وهناك بلاد عربية أخرى ليس بها قضاء إدارى مستقل ولكن تختص إحدى محاكم القضاء العادى بها بنظر المنازعات الإدارية ومن هذه البلاد :

المملكة الأردنية الهاشمية وبها قضاء موحد على رأسه محكمة تميز لها صفتان . فهى تنعقد وفقا لنص المادة التاسعة من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٢٦) لسنة ١٩٥٢ كمحكمة عدل عليا أى كمحكمة قضاء إدارى تختص بنظر المنازعات الإدارية . وتملك هذه المحكمة إنشاء وتطبيق مبادئ القانون الإدارى ، إذ لم يقيدها المشرع بوجوب تطبيق أحكام القانون الخاص أو يمنعها من التعرض للقرارات الإدارية بالإلغاء أو التأويل أو وقف التنفيذ (١) .

---

(١) راجع مؤلف الدكتور / محسن خليل : القضاء الإدارى فى لبنان .

(١) الدكتور / محمد فؤاد مهنا : المرجع السابق – ص ٢٥٣ .

ليبيا .... ويوجد بكل محكمة استئناف فيها دائرة أو أكثر للقضاء الإدارى منذ عام ١٩٧١ . وتختص هذه الدائرة بنظر جانب كبير من المنازعات الإدارية تشمل إلغاء القرارات الإدارية والتعويض عنها . وذلك رغم أن القضاء فى ليبيا ممنوع بصفة عامة من التعرض للقرارات الإدارية إلغاء أو تأويل أو وقف تنفيذ . ولهذه الدائرة إيجاد قواعد القانون الإدارى التى تطبقها حيث أن القانون لم يلزمها بتطبيق قواعد القانون الخاص أو يضع لها القواعد الإدارية واجبة التطبيق . وقد حلت هذه الدائرة محل المحكمة الاتحادية العليا التى كانت قائمة منذ عام ١٩٥٣ بوصفها محكمة قضاء إدارى .

الكويت .... ولا يوجد بها غير جهة قضاء عادى . وقد نص دستورها على إنشاء غرفة أو محكمة خاصة للفصل فى الخصومات الإدارية ، كما أجاز إقامة مجلس دولة يختص بوظائف القضاء الإدارى والإفتاء والصياغة ، وذلك طبقا لنص المادتين (١٦٩ ، ١٧١) من الدستور .

أما المحاكم العادية فمحرومة بصفة عامة من النظر فى إلغاء القرارات الإدارية أو وقف تنفيذها أو تأويلها ، وذلك بمقتضى المادة الثانية من قانون تنظيم القضاء لعام ١٩٥٩ . ولم يكن لهذه المحاكم غير النظر فى دعاوى التعويض المترتبة على مسئولية الإدارة عما قد يقع منها من أخطاء تسبب ضررا للآخرين ، سواء تمثلت هذه الأخطاء فى أعمال مادية أم قانونية . وأخيرا وبعد عشرين عاما من صدور الدستور ، صدر المرسوم بقانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٨١ بإنشاء دائرة إدارية بمحكمة الاستئناف يشمل اختصاصها الفصل فى دعاوى الإلغاء المتصلة بعدد من المسائل محدد على سبيل الحصر ، كلها تتصل بشئون الموظفين دون غيرها ، بالإضافة إلى نظر منازعات التعويض التى ترفع ضد الإدارة .

جـ- بلاد عربية لم يمنع قضاؤها العادى من التعرض للقرارات الإدارية :

وهناك بلاد عربية أخرى ليس بها قضاء إدارى ولم تخصص إحدى محاكمها العادية

لنظر المنازعات الإدارية، ومع ذلك تفصل محاكمها فى هذه المنازعات لأن القانون لم يحرمها من التعرض للقرارات الإدارية، ومثال هذه البلاد **العراق**، حيث نصت المادة الثالثة من قانون السلطة القضائية بها على أن " تسرى ولاية المحاكم على جميع الأشخاص الطبيعية والمعنوية بما فى ذلك الحكومية، وتختص بالفصل فى المنازعات والجرائم كافة إلا ما استثنى بنص خاص " . ونظرا لأن القانون لم يمنع هذه المحاكم من التعرض للقرارات الإدارية ونظرا لأن قواعد القانون الخاص لا تصلح لحكم العلاقات الإدارية، فقد أقام القضاء العراقى مبادئ ونظريات القانون الادارى مسترشدا" بقوانين البلاد التى أخذت بنظام القضاء الادارى (١) ففيما يتعلق بعلاقة الموظف بالدولة مثلا قضت محكمة التميز العراقية بأن " علاقة الحكومة بموظفيها هى علاقة تنظيمية عامة تحكمها القوانين والانظمة (٢) وفى مجال العقود قضت نفس المحكمة بأنه " لما كان هذا العقد أبرمته الإدارة مع المقاول من أجل إنشاء مرفق عام متوسلة فى ذلك بأسلوب القانون العام وبشروط غير مألوفة من إجراء مناقصة عامة واشترط تأمينات وغرامات التأخير . فأنه يكون عقدا إداريا متميزا عن العقود المدنية التى يحكمها القانون الخاص بسبب ما تستهدفه هذه العقود من تحقيق مصالح كبرى تعلوا على المصالح الخاصة للأفراد . ولا جناح على المحاكم إذا ما طرح عليها نزاع حول هذه العقود أن تمارس فى قضائها مهمة القضاء الإدارى وأن تلتزم فى قضائها ما جرى به الفقه والقضاء الإدارى وما درج عليه من حول للتوفيق بين المصالح العامة وحماية الأفراد وحقوقهم، لأن ولاية المحاكم تتسع لجميع المنازعات إلا ما أستثنى بنص خاص " (٣) .

---

(١) راجع فى ذلك : الدكتور شاب توما منصور : القانون الاداري - الجزء الاول - ١٩٧٥ - ١٩٧٦ ، ص ٣٠ وما بعدها ، الدكتور عصام البرزنجى مبادئ القانون الاداري - مذكرات ١٩٧٥ - ١٩٧٦ ص ١٣ .

(٢) حكم محكمة التميز العراقية رقم ٣٧٥ /ح/ ٦٥ بتاريخ ١٢ يوليو عام ١٩٦٥ .

وبصدد القرار الإدارى قررت محكمة التمييز استنادا" إلى عيب السبب أن رفض طلب تأسيس أحد النوادى مخالف للقانون ويتعين " نقضه واعتبار النادى مجازا وفقا للقانون "[١] وذلك فضلا عن ولاية القضاء العراقى الموحد بنظر دعاوى المسئولية الإدارية[٢].

د- بلاد عربية بها قضاء موحد محروم من التعرض للقرارات الإدارية :

ومن البلاد العربية من ليس بها غير قضاء عادى حرم عليه القانون التعرض للقرارات الإدارية بالإلغاء أو وقف التنفيذ ومثال هذه البلاد : الكويت قبل صدور القانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٨١ الذى أنشأ دائرة إدارية بمحكمة الاستئناف للفصل فى المنازعات الإدارية التى حددها هذا القانون على سبيل الحصر .وكان دور القضاء يقتصر على الحكم على الإدارة بالتعويض بعد تقرير مسئوليتها عما قد يقع منها من أخطاء تسبب ضررا للآخرين ، سواء تمثلت هذه الأخطاء فى أعمال مادية أم قانونية .

= وفيما يتعلق بالسلطة التقديرية قضت نفس المحكمة بأنه " حيث أن تقدير خطورة هذه الأعمال هى من السلطة التقديرية التى يقررها وزير الداخلية ولا معقب لتقديره ما دام قد استند على وقائع صحيحة أقتنع بها فيكون تقديره سائغا ومقبولا فلا اجناح عليه فيما ذهب إليه من سحب الجنسية العراقية عن المميز وإبعاده خارج العراق حسب السلطة المخولة إليه وفق المادة ١٩ من قانون الجنسية " . راجع مؤلف الدكتور شاب توما منصور سالف الذكر -ص ٣٨ ، ٣٩ .

(١) الدكتور إبراهيم طه الفياض : ولاية القضاء العراقى العامة فى نظر دعاوى المسئولية الإدارية ، مجلة القانون والسياسة العراقية - العدد الأول سنة ١٩٧٦ - ص ٥٦ وما بعدها .

(٢) حكم نفس المحكمة رقم ٤ /ح/ ٦٥ الصادر فى ٢٩ مايو ١٩٦٥ .

المبحث الرابع
القانون الإدارى فى البلاد الأنجلوسكسونية

يمكن القول بصفة عامة أن نظام القانون الإدارى كما هو معروف فى فرنسا والبلاد التى نقلت عنها غير موجود فى إنجلترا أو الولايات المتحدة الأمريكية أو غيرها من البلاد الأنجلوسكسونية (١) . ففى هذه البلاد يخضع رجال الإدارة كقاعدة عامة لمحاكم القضاء العادى ولأحكام القانون العادى الذى يخضع له الأفراد . وليس لهم تنفيذ أوامرهم أو قراراتهم ضد الأفراد إلا عن طريق القضاء الذى يستطيع أن يتدخل فى شئون الإدارة ويصدر لرجالها ما يرى من أوامر أو نواه .

فقد رفضت البلاد الأنجلوسكسونية الأخذ بنظام القانون الإدارى المستقل مع ما يستتبع ذلك من إقامة قضاء إدارى متخصص فى المنازعات الإدارية (٢) . ورأت فى ذلك مساسا بالحرية الفردية ومبدأ المساواة بين الحكام والمحكومين كأطراف فى منازعات قضائية . كما وجدت فى وحدة القضاء تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات العامة التى يجب أن تقوم على أساس من التخصص الوظيفى لكل منها ، مما يستتبع قيام المحاكم القضائية بنظر كافة أنواع المنازعات بصرف النظر عن أطرافها . وساعد

---

(١) راجع :

Dicev,Inttroduction to the study of the law constitution, 1938, p. 326 .

(١) راجع :

Garner, Ia conception anglo – americaine du droit administratif ,Melanges M. Hauriou, p. 382. J. Rivero , cours de droit administratif compare . 1959 – 1957 .

على اتخاذ هذا الموقف الدور الحكيم الذى لعبة القضاء الإنجليزي في مواجهة كل من الإدارة والأفراد بصورة تناقض نشاط المحاكم الفرنسية قبل الثورة وما نسب إليها من عيوب كانت من أهم أسباب نشأة القضاء الإدارى .

ويتولى القضاء الإنجليزى الآن نظر المنازعات الإدارية ، ولكن كجهة استئنافية بعد أن تكون الجهات الإدارية نفسها قد فصلت فيها ، فى نظام يشبه نظام الإدارة القاضية الذى وجد فى فرنسا فى بعض مراحل تطورها التاريخى .

غير ان اتجاها متجاهد بدأ يظهر نحو إقامة قانون وقضاء إداريين[١] . ففى أعقاب التزايد المتواصل فى تدخل الدولة فى شئون الإفراد صدرت قوانين تحكم بعض علاقات الإدارة بالأفراد ، ونشأت معها هيئات أو محاكم لنظر المنازعات المتصلة بها . ومن أمثلة هذه المحاكم محكمة الصناعة ومحكمة المواصلات . وقد نظم القانون الصادر عام ١٩٥٨ الأحكام العامة لهذه المحاكم . وأن كانت هذه المحاكم تختلف كثيرا عن المحاكم الإدارية الفرنسية . إذ تنشأ لتفصل فى المنازعات التى تثور بصدد تطبيق قوانين معينة ، ولا يشترط فى قضاتها أن يكونوا من رجال القانون ، وأحكامها غير مسببة تكاد تقترب من القرارات الإدارية[٢] .

---

(١) راجع بحث الدكتور يحيى الجمل : بعض ملامح تطور القانون الإدارى فى إنجلترا خلال القرن العشرين – مجلة العلوم الإدارية – العدد الأول – السنة الثانية عشرة – إبريل ١٩٧٠ – ص ٩٥ وما بعدها .

(٢) ومع ذلك يؤكد بعض الفقهاء وجود قانون إدارى بإنجلترا . راجع فى ذلك الدكتور وحيد رأفت : القانون الإدارى – ص١٦ ، والدكتور عثمان خليل : اللامركزية ونظام مجالس المديريات فى مصر – ص ٣ ، والدكتور عبد الله العربى : مبادئ القانون الإدارى المصرى والمقارن – ص ٢ .

وفى الولايات المتحدة الأمريكية لا يكاد الوضع يختلف عما عليه فى المملكة المتحدة ويتجه الاهتمام فيها إلى العناية بدراسة الإدارة العامة من الناحية العلمية بقصد زيادة كفاءتها الإنتاجية ، دون عناية كبيرة بدارسة . النواحى القانونية للإدارة ، ولا ينظر إلى القانون الإدارى باعتباره فرعاً مستقلاً متكاملاً من فروع القانون المعروفة هناك [1] .

(١) راجع : الدكتور السيد خليل هيكل القانون الإدارى الأمريكى ، مجلة العلوم الإدارية ـ ص ١٥ ـ ع ٣ مارس ١٩٧٣ ـ ص ١٢٨ .

الفصـــل الثالـــث
الخصـائص والسمـات الأساسية للقانـون الإدارى [1]

يتميز القانون الإدارى عن غيره من فروع القانون الأخرى بمجموعة من الخصائص العامة والأساسية، ويمكن لنا إجمال هذه الخصائص فيما يلى :

أولا : القانون الادارى حديث النشأة ويمتاز بالاصالة والاستقلال:

رأينا فيما سبق أن القانون الإدارى كان وليد ظروف تاريخية معينة فى فرنسا وقد أدت تلك الظروف إلى إنشاء قضاء متخصص فى المنازعات الإدارية . اى أن نشأة القانون الإدارى لم تكن نتيجة فلسفة معينة ، أو أعمالا لقواعد موضوعية منطقية ، وأنما كانت نتيجة أسباب عارضة ذاتية وخاصة . ومع الزمن ظهرت فلسفة معينة وأفكار منطقية محددة أوجبت الإبقاء على مبدأ الفصل بين منازعات الإدارة ومنازعات الأفراد ، وفرضت المغايرة فى الحلول التى تحكم كلا منهما . ونشأت مبادئ القانون الإدارى ونظرياته المختلفة بتأثير من ظروف الإدارة وحاجاتها . لذلك لا يمكن أن نرجع بنشأة القانون الإدارى إلى تاريخ بعيد [2] . فالقانون الإدارى بمعناه الفنى الدقيق بدأ فى فرنسا منذ إنشاء مجلس الدولة الفرنسى ، بعد قيام الثورة الفرنسية

---

(١) راجع فى هذا الشأن:
- د. توفيق شحاته – المرجع السابق – ص ٩٠ وما بعدها .
- د. كامل ليلة – المرجع السابق – ص ٩٨ وما بعدها .
- د. سليمان الطماوى – المرجع السابق – ص ٣٠ وما بعدها .
- د. ثروت بدوى – المرجع السابق – ص ٩٥ وما بعدها .
- د. ماجد راغب الحلو – المرجع السابق – ص ٥٠ وما بعدها .

(٢) – د. ثروت بدوى – المرجع السابق ص ٩٥ ، ٩٦ .

سنة ١٧٨٩ ، ولم يتأكد لمجلس الدولة الفرنسي استقلاله - كما سبق أن ذكرنا - ولم تصبح أحكامه نهائية وملزمة للإدارة إلا بمقتضى القانون الصادرة في ٢٤ مايو سنة ١٨٧٢ . ولذلك فأنه لم يكن هناك قانون إدارى بمعناه الفنى الدقيق فى فرنسا قبل منتصف القرن التاسع عشر .

كذلك الحال فى مصر ، فالقانون ا لإدارى بها نشأ مع إنشاء مجلس الدولة المصرى عام ١٩٤٦ ، وبتواتر أحكام القضاء الإدارى المصرى تأسست مبادئ ونظريات القانون الإدارى المصرى ، ومن ثم فالقانون الإدارى المصرى يعد قانوناً حديث النشأة بالنسبة لباقى فروع القانون الأخرى .

وعلى ذلك يعد القانون الإدارى بصفة عامة قانون حديث النشأة إذا قورن بالقانون المدنى مثلاً ، الذى يرجع بجذوره إلى القانون الرومانى فالقانون المدنى هو الوريث الطبيعى لأفكار ومبادئ القانون الرومانى أما القانون الإدارى فقد كان وليد تطور بطئ لم يبدأ إلا فى النصف الثانى من القرن التاسع عشر ، ولم تظهر نظرياته وتتضح معالمه بشكل ظاهر قبل بداية القرن العشرين .

وإذا كان القانون الإدارى قانون حديث النشأة ، إلا انه يتميز بالأصالة والاستقلال ، فالقانون الإدارى من صنع القضاء الإدارى - كما سنرى - فالقاضى الإدارى أثناء نظره المنازعات الإدارية المعروضة علية يبتدع الحلول ويرسى المبادئ المناسبة لتلك المنازعات ومن مجموع تلك الحلول والمبادئ تكونت قواعد ونظريات القانون الإدارى .

ومما لا شك فيه أن قواعد ونظريات القانون الإدارى تختلف عن نصوص القانون المدنى ، وذلك لاختلاف طبيعة العلاقات التى يحكمها كل من القانونين ، فقواعد القانون الإدارى تتسم بطابع السلطة العامة التى لا تجد نظير لها فى القانون الخاص ، ومن هنا تميز القانون الإدارى بأصالته واستقلاله عن القانون المدنى .

وليس معنى ذلك أن القاضى الإدارى لا يطبق قواعد القانون المدنى على المنازعات الإدارية التى يفصل فيها ، فالقاضى الإدارى كثيرا" ما يستعين بقواعد القانون المدنى الملائمة

للنزاع المعروض عليها ويطبقها ، ولا ينتقص ذلك من أصالة إستقلال القانون الادارى عن القانون المدنى ، ففى الحقيقة أن تعامل القاضى الإدارى مع نصوص القانون المدنى تختلف عن تعامل القاضى العادى مع نصوص ذلك القانون ،فالأول لا يلتزم بتطبيق القواعد المدنية حتما وكما هى على المنازعات الإدارية ، وأنما تكون له حريته واستقلاله فى إبدع الحلول المناسبة للروابط القانونية التى تنشأ فى مجال القانون العام بين الإدارة والأفراد . فله أن يطبق من القواعد المدنية ما يتلاءم معها ، وله أن يطرحها أن كانت غير متلائمة معها ، وله أن يطورها بما يحقق هذا يتلاءم معها ، وله أن يطرحها أن كانت غير متلائمة معها ، وله أن يطورها بما يحقق هذا التلاؤم ، كل ذلك بعكس القاضى المدنى الذى يجب عليه أن يطبق نصوص القانون المدنى كما هى على المنازعات المعروضة عليه وأن كان له أن يفسر تلك النصوص ، إلا أنه لا يستطيع أن يمتنع عن تطبيقها كما لا يستطيع أن يبدع الحلول المناسبة لكل نزاع يعرض عليه . طارحا نصوص القانون المدنى جانبا .

ولقد أشار إلى ذلك المعنى الفقيه الفرنسى ديلوبادير حيث يقول أن استقلال القانون الإدارى وأصالته ، لا يحولان دون تطبيق قواعد القانون المدنى فى بعض المنازعات الإدارية ، ولا شك فى أن القاضى الإدارى يستطيع تطبيق القواعد المدنية متى وجدها متلائمة مع مشاكل القانون العام . بل أنه يستطيع الاستناد إليها صراحة إذا شاء ، وذلك دون أن يكون هذا الاستناد إلى القواعد المدنية على سبيل الالتزام بل يكون فى حرية تامة طبقا لما يراه مناسبا أو متجاوبا مع حاجات الادارة[1] .

كما أشار إلى هذا المعنى أيضا الفقيه الفرنسى "**Pequiont**" فقال .

أن القضاء الإدارى لا يعترف بخضوعه لنصوص القانون الخاص ، وهو حين يطبق هذه النصوص على الروابط القانونية التى تخضع لسلطانه لا يطبقها لما لها من قوة ذاتية . فإذا أخذ مجلس الدولة فى أحكامه بقاعدة مقررة فى القانون الخاص فإنه لا يأخذ

---

(١) راجع : أندريه ديلوبادير ، مطولة فى العقود الإدارية - الجزء الأول - طبعة ١٩٥٦ ص ٢٠ .

بها باعتبارها قاعدة منصوص عليها فى مادة من مواد هذا القانون وإنما يأخذ بها كقاعدة يراها هو سليمة وعادلة وملائمة من حيث الموضوع لتنظيم الروابط القانونية التى تطبق عليها هذة القواعد . ومع ذلك فإن مجلس الدولة يعطى نفسه حق التصرف فى هذه القواعد بتحريرها حتى تصبح ملائمة للنزاع المعروض عليه أو بتعديلها أو استبعادها كلية (١) .

أما فى مصر فقد أشارت إلى المعنى السابق محكمتنا الإدارية العليا ، ومن أوضح أحكامها فى هذا الشأن حكما بتاريخ ٢ يونية سنة ١٩٥٦ حيث قضت بأنه " يجب التنبيه بادئ ذى بدء ، إلى أن روابط القانون الخاص تختلف عن طبيعة روابط القانون العام ، وأن قواعد القانون المدنى قد وضعت لتحكم روابط القانون الخاص ، وأنها لا تطبق وجوبا على روابط القانون العام إلا إذا وجد نص يقضى بذلك . فأن لم يوجد فلا يلتزم القضاء الإدارى بتطبيق القواعد المدنية حتما وكما هى ، وأنما تكون له حريته واستقلاله فى ابتداع الحلول المناسبة للروابط القانونية التى تنشأ فى مجال القانون العام بين الإدارة فى قيامها على المرافق العامة وبين الأفراد ، فله أن يطبق من القواعد ما يتلاءم معها ، وله أن يطرحها أن كانت غير ملائمة معها وله أن يطورها بما يحقق هذا التلاؤم .

ومن هنا يفترق القانون الإدارى عن القانون المدنى فى أنه ليس مجرد قضاء تطبيقى مهمته تطبيق نصوص مقننة مقدما ، بل هو الأغلب قضاء إنشائى لا مندوحة له من خلقة الحل المناسب وبهذا أرسى القواعد لنظام قانونى قائم بذاته ينبثق من طبيعة روابط القانون العام واحتياجات المرافق ومقتضيات حسن سيرها وإيجاد مركز التوازن والمواءمة بين ذلك وبين المصالح الفردية ، فابتدع نظرياته التى استقل بها فى هذا الشأن وسبق بها القانون الخاص سواء فى علاقة الحكومة بالموظف ، أو فى المرافق العامة وضرورة استدامتها وحسن

---

(٢) راجع :

Pequiont .Thorié générale du contrat administratif 1985, p.184 – 185 .

سيرها ، أو فى العقود الإدارية، أو فى المسئولية ، أو فى غير ذلك من مجالات القانون العام[١].

ثانياً : القانون الإدارى قانون غير مقنن :

يقصد بتقنين أى فروع من فروع القانون تجميعه فى مجموعة تشريعية واحدة تضم المبادئ الأساسية والأحكام العامة والقواعد التى يتضمنها هذا القانون والقانون الإدارى لم يقنن بعد حتى الآن تقنينا بهذا المعنى . ولا يغير من ذلك وجود بعض التجميعات الجزئية فى مجال هذا القانون ، كما هو الشأن بالنسبة لقانون التزامات المرافق العامة ، وقانون العاملين ، وقانون الإدارة المحلية ، وقانون الهيئات العامة ، وقانون مجلس الدولة .

وعدم تقنين القانون الإدارى كان يرجع - فى بداية الأمر - لأسباب تاريخية ، حيث أن هذا القانون لم يكن قد وضحت أصوله ومعالمه خلال الفترة التى قام فيها نابليون بتجميع فروع القانون المختلفة ، ففى سنة ١٨٠٤ بدأ نابليون فى وضع مجموعات القوانين المدنية والتجارية ومواد العقوبات ، ولم يكن حين ذاك القانون الإدارى من الوضوح والاستقرار بحيث يمكن أن يوضع فى مجموعة مستقلة ومن أجل هذا لم يتم تقنينه .

وبمرور الزمن ، وتعدد الأحكام الإدارية التى أصدرها مجلس الدولة الفرنسى والتى حوت الأسس العامة ، والقواعد الأساسية لعلم القانون الإدارى استكمل القانون الإدارى مقوماته وتمت أحكامه وتبلورت مبادئه ، ومن ثم ثار النقاش بين الفقهاء حول تقنين القانون الإدارى وظهر حول هذا الموضوع اتجاهين فى الفقه ، أحدهما يرى ضرورة تقنين القانون الإدارى شأنه شأن بقية القوانين[١] . والأخر يرى أن طبيعة القانون الإدارى تستعصى على

---

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا جلسة ١٩٥٦/٦/٢ فى القضية رقم ١٥٧ سنة ٢ قضائية ، مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا ، السنة الأولى ، ص ٨٠٧ وما بعدها .

راجع فى نفس المعنى حكمها بتاريخ ١٩٥٩/١٢/١٢ ، مجموعة المبادئ السنة الخامسة ص ١٠٦ .

(٢) راجع الدكتور محمد فؤاد مهنا - المرجع السابق - ص ٤٥ .

التقنين (١) . وأن تقنينه سوف يصيبه بالجمود والتخلف ويفقده ، أهم مميزاته وهى المرونة والتطور

فيرى الدكتور سليمان الطماوى أن عدم تقنين القانون الإدارى لا يرجع إلى حداثة المادة وحدها ، بل إلى طبيعة التشريعات الإدارية ذاتها . فالتقنين من طبيعته أن يضفى على التشريع المقنن ثباتاً نسبياً ، ويجعل التعديل فيه أصعب بكثير من التعديل فى تشريع منفرد . وهذا الثبات يتنافى مع الكثير من قواعد القانون الإدارى ، ذلك أن قواعد هذا القانون ليست مقصورة على التشريع البرلمانى ولكنها منبثة أيضاً فى أنواع اللوائح المختلفة . وإذا كان التشريع البرلمانى يواجه حالات عامة ، تتميز بعنصر الثبات والاستقرار النسبى فى معظم الحالات ، فأن اللوائح ليست كذلك ، وهى كثيراً ما تواجه حالات متغيرة ، ولذلك فأنها تتغير باستمرار لتواجه الملابسات السياسية والاجتماعية والاقتصادية المتقلبة . ويزيد من سهولة ذلك التغيير أنه متروك للإدارة نفسها تجربة دون الرجوع إلى البرلمان . ولهذا فلو قنن القانون الإدارى لأصبح عرضه للتغيير والتبديل فى كثير من نواحيه مما يجعل قيمة التقنين محدودة [٢] .

ويرى الدكتور ثروت بدوي أن التقنين أمر يتنافى مع خصائص القانون الإدارى وكونه قانوناً مرناً متطوراً متجاوباً دائماً مع حاجات الإدارة وتغير الظروف مراعياً أن يكون للسلطة الإدارية مجال واسع من السلطة التقديرية ، كما ان تقنين القانون الإدارى يتنافى مع أحدى مميزات القانون الإدارى الرئيسية ، وهى كونة قانونا قضائيا ، لمن صنع القضاء الإدارى واجتهاده [٣]

---

(١) راجع فى هذا الشأن : الدكتور سليمان الطماوى - المرجع السابق - ص ٣٠ د . ثروت بدوى - المرجع السابق - ص ٩٨ د . ماجد راغب الحلو - المرجع السابق ص ٩٧ .

(٢) راجع . سليمان الطماوى - المرجع السابق - ص ٣٠ .

(٣) راجع الدكتور ثروت بدوى - المرجع السابق - ص ٩٠ . . . . =

ونحن نتفق مع أصحاب الرأى القائل بعدم تقنين القانون الإدارى للأسباب التى ذكروها ، إلا ان موافقتنا هذه يرد عليها تحفظ واحد ، بشأن القواعد . الاجرائية للقانون الإدارى ، فنحن إذا كنا لا نوافق على تقنين القواعد الموضوعية للقانون الإدارى ، لأن ذلك التقنين سوف يصيب القانون الإدارى ذاته بالجمود والتحجز ، إلا أننا نطالب مع ذلك بضرورة تقنين القواعد الإدارية الإجرائية ، فالقواعد الإجرائية فى القانون الإدارى وضعت لكى تخدم القواعد الموضوعية فيه ، ومن الضرورى أن يعلم أطراف أى نزاع إدارى بهذه القواعد مسبقا

= ولقد بذلت بعض الدول مثل فرنسا ومصر وإيطاليا وأسبانيا محاولات عديدة لتقنين القانون الإدارى ، إلا إنها لم تستطيع أن تحقق ذلك وكل ما استطاعت أن تحققه فى هذا المجال هو مجرد تجميع القوانين الإدارية والتنسيق بينها والعمل على تطويرها .

ولقد ورد فى مؤلف د . ثروت بدوى تفاصيل المحاولة التى قامت بها مصر فى بداية سنة ١٩٥٦ لتقنين القانون الإدارى فقد قام المغفور له الأستاذ محمد إبراهيم فهمى السيد بتشكيل عدة لجان لمراجعة القوانين المختلفة وتجميعها وتنسيقها ، وإعادة صياغتها وتطويرها كما تتلاءم مع الأوضاع الجديدة التى أقامتها الثورة وقد تركز الاهتمام على القوانين الإدارية بالذات ، فشكلت لذلك عدة لجان مختلفة ، لمراجعة وتجميع وتنسيق وتطوير القوانين الإدارية فكانت هناك مثلاً لجنة التنظيم الإدارى ولجنة المؤسسات العامة ، ولجنة العقود الإدارية ولجنة القرارات الإدارية ولجنة القوانين الصحية ... ألخ ، إلى جانب اللجنة العامة للقانون الإدارى التى كانت مهمتها تنسيق العمل بين اللجان المختلفة ووضع المبادئ العامة للقانون الإدارى .

وقد بدأت هذه اللجان عملها فى شهر يناير سنة ١٩٥٦ وقامت بمراجعة الجانب الأكبر من التشريعات المنظمة لمسائل الإدارة المختلفة وتجميعها وتنسيقها كما قامت بإعداد مشروعات قوانين خاصة ببعض الفروع مثل مشروع قانون العقود الإدارية ومشروع قانون المؤسسات العامة ومشروع قانون القرارات الإدارية ... ألخ . ...=

قبل رفع الدعوى ، ومن الضرورى أيضاً ألا يلحق تلك القواعد التغيير والتبديل بصورة مستمرة وإلا أصبحت عقبة فى سبيل حصول صاحب الحق على حقه .

فعمل تلك القواعد يقتصر على بيان المواعيد والإجراءات التى يجب على صاحب الشأن أن يراعيها حين يقوم برفع دعواه أمام القضاء الإدارى ومن ثم يجب أن تكون من الوضوح والثبات النسبى بالقدر الذى يمكن أصحاب الشأن من الإلمام بها والعمل بضمونها ، فسرعة تغيير هذا النوع من القواعد وعدم اتسامه بالثبات والاستقرار من شأنه أن يفقد المدعى حقه فى رفع دعواه ، ومن ثم يفقد حقه الموضوعى الذى يطالب به ، وهو الأمر الذى لا نوافق عليه .

وأيا كان الرأى فى مسألة تقنين القانون الإدارى ، فأن القانون الإدارى لا زال حتى هذه اللحظة دون تقنين .

= وكان صدور التشريعات الاشتراكية المختلفة وتأميم جانب كبير من الشركات الصناعية والتجارية ، أثر كبير على عمل اللجان . فقد تبين بوضوح أن تقنين القانون افدارى يتنافى مع أهداف الثورة فى أحداث تغيير جذرى شامل لنظمنا وقوانينا الإدارية ، وضرورة جعل الأحكام والقوانين المتعلقة بالتنظيمات والأنشطة الإدارية مرنة سهلة التطوير والتغير دائماً .

وفى سنة ١٩٦٢ أعيد تنظيم هذه اللجان ، حيث تجمعت اللجان المختلفة فى تشكيل واحد سمى لجنة مراجعة التشريعات الإدارية ، وقد تحددت أهداف هذه اللجنة فى مجرد تجميع القوانين المختلفة وإعادة صياغتها والتنسيق فيما بينها وتطويرها بما يجعلها متلائمة مع التغيرات السياسة والاجتماعية والاقتصادية التى حدثت منذ قيام الثورة وبما يحقق الفكرة الاشتراكية فى المجال الإدارى تنظيماً ونشاطاً كما تحققت فى غيره من المجالات ، ومعنى ذلك عدم اكتمال المحاولة التى بدأتها تلك اللجان فى سبيل تقنين القانون الإدارى .

ثالثاً : القانون الإداري قانون قضائي يمتاز بالمرونة والقابلية للتطور :

أن القانون الإداري يختلف عن بقية القوانين الأخرى فى أنه قانون قضائى نشأ ولا زال يعتمد أساساً على أحكام القضاء كمصدر رسمى لمبادئه ونظرياته العامة ، فالقانون الإدارى من صنع القضاء ، حقيقة أنه توجد قوانين كثيرة تبين التنظيمات الإدارية المختلفة ، وتتضمن القواعد التى تحكم نشاط الإدارة فى غير قليل من المسائل ، ولكن مهما تطورت هذة القوانين فان القضاء الادارى هو الذى قام ولا زال يقوم بالدور الرئيسى فى تكوين القانون الادارى .

فالقضاء يقوم فى كافة فروع القانون بدور هام فى تفسير النصوص التشريعية وتحديد ضوابطها وتفصيلاتها ، بل وتكملة ما يعتريها من نقص استنادا الى مبادى القانون الطبيعى وقواعد العدالة لذلك فان القضاء يعتبر مصدرا حقيقيا من مصادر القانون [1] .

والقضاء الإدارى يقوم بدور مشابه من حيث الطبيعة ولكنه أوسع إطاراً وأبعد عمقاً من دور القضاء فى مختلف فروع القانون الأخرى . وذلك لأن القضاء الإدارى منذ نشأ لم يكن ملزماً بتطبيق أحكام القانون الخاص ، ولم يجد أمامه التشريعات الإدارية اللازمة لحكم المنازعات المعروضة عليه لذلك لم يجد القاضى الإدارى بدا - لكى لا يكون منكراً للعدالة - من إيجاد القاعدة اللازمة للفصل فى النزاع وعرور الزمن وتواتر

---

(١) راجـــــع فى هذا الشأن ما يلى :

- د . حسن كيره - المدخل لدراسة القانون - طبعة ١٩٦٩ ص ٢١٨ حيث يرى أن القضاء مصدر تفسيرى وليس مصدراً رسمياً ويذكر تأييداً لرأيه أن المادة الأولى من القانون المدنى فى تعدادها لمصادر القانون الذى يتعين على القاضى الحكم بمقتضاه لم يرد فيها ذكر للقضاء .

=

الأحكام القضائية وتكرارها استطاع القضاء الإدارى أن يخلق مجموعة من المبادئ القانونية التى كونت القانون الإدارى وقد خلقها على أساس متين من الواقعية والتجريبية .

ومن هنا كان للقضاء شأن خاص فى مجال القانون الإدارى [1] وكان دوره فيه أهم من دور المشرع الذى اقتصر فى اغلب الأحيان على تسجيل ما استقرت عليه أحكام القضاء من مبادئ . وهكذا قام القاضى الإدارى رغم أنه ليس مشرعاً بخلق القواعد القانونية التى يطبقها على المنازعات المرفوعة إليه فى دور يشبه دور البريتور فى القانون الرومانى ، ودور القضاء الانجلوسكسونى فى اعتداده بالقوانين القضائية كمصدر رسمى للقانون .

= د . سمير تناغو – النظرية العامة للقانون – طبعة ١٩٧٤ ص ٤٩٨ حيث يرى أن القاضى لا يخلق القاعدة القانونية وأنما يخلق حلا للنزاع ومع ذلك فأن القضاء يعد مصدار للقانون من حيث الواقع وأن الاعتراف بالقضاء كمصدر للقانون هو تقرير لأمر واقع .

د . عبدالرازق السنهورى ، الوسيط فى شرح القانون المدنى ص ١٠٤ – ١٠٦ ، حيث يرى ان القاضى المدنى أصلاً لا ينشئ القانون مطلقاً ولكن سلطة القاضى فى هذا الشأن تطورت فى الوقت فى الوقت الحاضر فقد منح القاضى سلطة تقديرية تمكنه من إنشاء القانون فى ظروف معينة .

(١) راجع د . محمد فؤاد مهنا – المرجع السابق – هامش ص ٨٩ ، حيث يقول أن القانون الإدارى قانون غير مقنن ولهذا فأن مهمة إنشاء مبادئ وقواعد هذا القانون تقع أساساً على عاتق القضاء ، ومن هنا كان الحكم الصحيح أن القضاء يعد مصدراً رسمياً للقانون الإدارى .

ولقد كان من أثر اعتبار القضاء الإداري المصدر الرئيسي لأحكام القانون الإداري، أن اتخذت مبادئ القانون الإداري طابعاً خاصاً يميزها، عن مبادئ القانون المدني، فالطابع العملي لأحكام القانون الإداري واضح وملموس لأن القاضي الإداري في سعيه للوصول إلى حكم المسألة المعروضة أمامه، حيث لا يوجد نص تشريعي يقيده، يحاول قدر الإمكان أن يجعل حكمه ملائماً للحالة المعروضة، متأثراً بظروفها الخاصة، واضحاً فيما يقرره من أحكام. فهو لا يتقيد مقدماً بمبادئ نظرية، أو أفكار مجردة، ولكنه يبحث - على الطبيعة - المشاكل التي تثيرها الخصومة المطروحة عليه ويقدر أكثر الحلول ملائمة لهذه المشاكل.

ومن هنا كانت قواعد القانون الإداري تمتاز بالمرونة، نظراً إلى أنها لم تجمد في نصوص تشريعية محددة، وأنما جاءت وليدة الظروف الواقعية متجاوبة معها، متطورة بتطورها.

ولا شك أن هذه المرونة التي يتمتع بها القانون الإداري تساعد على تطوره المستمر. فالقانون الإداري شديد الحساسية لما يجري في البلاد من تطورات اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية. وحيث أن هذه التطورات مستمرة، كان من اللازم أن تبقى قواعد القانون الإداري قابلة للتطور السريع حتى تكون متجاوبة دائما مع الظروف المتغيرة، وحتى لا تعوق النشاط الإداري، وتشل يد السلطة الإدارية، وقد ساعد على ديناميكية تطور تلك القواعد، أن القانون الإداري قانون غير مقنن وأنه من صنع القضاء الذي يطور أحكامه طبقاً للظروف والوقائع المعروضة عليه.

الفصـــــل الـــرابــــع
مصــــادر الـقـــانــون الإداري

أن وصف القانون الإداري بأنه قانون قضائي، لا يعني أن القضاء مصدره الوحيد، بل أن تلك الصفة لا تعني أكثر من أن دور القضاء في استخلاص قواعد القانون الإداري أهم من دوره في سائر القوانين، كما أن حرية القاضي الإداري أوسع بكثير من حرية القاضي العادي، والحقيقة أن مصادر القانون الإداري هي ذات مصادر القوانين الأخرى، مع خلاف ملموس، يبرره طبيعة القانون الإداري، ونشأته الأولى [١].

وعلى ذلك فأن مصادر القانون الإداري هي، التشريع، والقضاء، والعرف، والفقه.

أولاً: التشـــريع:

يقصد بالتشريع تقرير المبادئ والقواعد القانونية بواسطة السلطة المتخصصة [٢]. وهذه المبادئ والقواعد قد تكون مبادئ وقواعد دستورية تضعها السلطة التي يعهد إليها بوضع الدستور. وقد تكون مبادئ وقواعد قانونية تضعها السلطة المختصة بسن القوانين وهي السلطة التشريعية. وقد تكون مبادئ وقواعد إدارية تضعها السلطة الإدارية على اختلاف درجاتها مع ملاحظة ان السلطات الإدارية يقتصر اختصاصها بصفة عامة على وضع القواعد التفصيلية دون المبادئ والقواعد الأصولية العامة التي يختص بوضعها المشرع العادي على حسب الأحوال.

---

(١) راجع: د. سليمان الطماوي - المرجع السابق - ص ٣٢،٣٣.

(٢) راجع:

Waline. Cours de dtoit administratif, 1946 – 1947, p. 35.

وكما كانت المبادئ والقواعد القانونية التى تضعها السلطات العامة والمختصة السابق ذكرها تجمعها صفة عامة واحدة وهى كونها مبادئ وقواعد مدونة، أو مكتوبة، فإنه يمكن القول بأن التشريع كمصدر للقانون الإدارى يشمل كل النصوص المدونة أو المكتوبة التى تصدر عن سلطة عامة مختصة.

وعلى هذا الأساس يشمل التشريع كمصدر للقانون الإدارى، القانون الدستورى، والقوانين العادية، واللوائح والقرارات الإدارية.

فبعض مبادئ القانون الإدارى، مصدرها نصوص الدستور ومثال ذلك من الدستور المصرى الصادر فى ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ المواد (١٠٨، ١٤٧، ١٤٦، ١٤٥، ١٤٤) التى تتحدث عن اللوائح الإدارية وأحكامها [(١)] والمواد (١٦٣، ١٦٢، ١٦١) الخاصة بالإدارة المحلية [(٢)] والمادة ١٢٣ التى تنظم الإجراءات الخاصة بمنح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة والتصرف بالمجان فى

---

(١) تقابل هذه الموارد:

أولاً: المواد ٣٧، ٤١، ٤٤، من دستور ١٩٢٣.

ثانيا: المواد ١٣٥، ١٣٦، ١٣٧، ١٣٨ من دستور جمهورية مصر الصادر سنة ١٩٥٦

ثالثاً: المادتان ٥٣، ٥٤ من الدستور الموقت للجمهورية العربية المتحدة الصادر سنة ١٩٥٨

رابعاً: المواد ١١٩، ١٢٠، ١٢١، ١٢٢ من دستور ٢٥ مارس سنة ١٩٦٤.

(٢) تقابل هاتان المادتان:

أولاً: المادتين ١٣٢، ١٣٣ من دستور سنة ١٩٢٣.

ثانياً: المواد من ١٥٧ إلى ١٦٦ من دستور جمهورية مصر الصادر سنة ١٩٥٦.

ثالثاً: لا مقابل لهذه المواد فى الدستور الموقت للجمهورية العربية المتحدة الصادر سنة ١٩٥٨.

رابعاً: المادتان ١٥٠، ١٥١ من دستور سنة ١٩٦٤.

العقارات المملوكة للدولة[١] وكذا المواد المتصلة بالحريات والحقوق العامة الواردة فى الباب الثالث منه، والمادة ١٧٢ المتصلة بمجلس الدولة .

وفى التقنين المدنى نجد بعض النصوص الإدارية، كالقواعد الخاصة بالأحوال العامة التى وردت فى المادتين ٨٨، ٨٧ وتلك التى تتعلق بالشخصية الاعتبارية، فى المواد ٥٣، ٥٢ وأحكام الالتزام التى وردت فى المواد من ٦٦٨ الى ٦٧٣ .

وفى التقنين الجنائى توجد بعض القواعد الادارية كتلك المتصلة با"ضراب الموظفين والعمال التى وردت فى المواد ١٢٤ ، ١٧٤ ، ٣٧٤ ، ٣٧٥ من قانون العقوبات .

هذا بالإضافة إلى أن كثير من أحكام القانون الإدارى قد تضمنها تشريعات مستقلة . مثال ذلك قواعد نزع الملكية للمنفعة العامة وقانون العمد والمشايخ، وقانون الحكم المحلى، والقانون الخاص بالتزامات المرافق العامة وقانون مجلس الدولة، وقانون العاملين المدنين بالدولة، وقانون إنشاء الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة .

وبجانب النصوص الواردة بالدستور والقوانين، توجد مجموعة لا حصر لها من اللوائح والقرارات الإدارية المنظمة لمختلف النواحى الإدارية .

---

(١) تقابل هذه المواد :

أولاً : المادة ١٣٧ من دستور سنة ١٩٢٣ .

ثانياً : المادتين ٩٩، ٩٨ من دستور جمهورية مصر الصادر سنة ١٩٥٦ .

ثالثاً : المادة ٣٠ من الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة الصادر سنة ١٩٥٨ .

رابعاً : المادة ٧٤ من دستور سنة ١٩٦٤ .

ثانياً : العــــرف :

العرف هو عادة درج الناس عليها فى تنظيم علاقة من علاقاتهم حتى أحسوا بإلزامها . والعرف الادارى ينشأ عن اضطراد سلوك الإدارة على نحو معين إزاء تنظيم علاقة من العلاقات الإدارية حتى يشعر أطرافها بإلزامها [1] .

والتزام الإدارة باحترام العرف الذى درجت عليه لا يحرمها من إمكان تعديله أو تغييره بما يتفق مع الظروف المتجددة ويرفع من كفاءة الإدارة وإمكان تعديل القاعدة العرفية لا ينتقص منها أو يقلل من قيمتها القانونية . إذ أن القاعدة القانونية بطبيعتها تقبل التعديل والتغيير لتساير تغير الظروف وتحقق الهدف منها . وتعديل القاعدة يتم عادة بإتباع نفس الأسلوب الذى نشأت به .

ويشترط حتى يعتد بالعرف الإدارى ألا يكون مخالفاً للقواعد القانونية واللوائح المعمول بها وإلا أهدرت كل قيمة لتلك القاعدة العرفية .

ولقد أقرت المحكمة الإدارية العليا فى حكمها الصادر فى ٢٤ فبراير سنة ١٩٦٢ ، بأن العرف يعتبر مصدر من مصادر القانون الإدارى وأوضحت فى هذا الحكم كيف تنشأ القاعدة العرفية فى المجال الإدارى وأخيراً بينت أنه لا يجوز أن يعتد بالعرف إذا خالف نصاً قانونياً ، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا فى هذا الحكم بأن " العرف الإدارى تعبير أصطلح على إطلاقه على الأوضاع التى درجت الجهات الإدارية على اتباعها فى مزاولة نشاط معين . وينشأ من استمرار التزام الادارة لهذه الأوضاع والسير على سنتها فى مباشرة هذا النشاط أن تصبح بمثابة القاعدة القانونية الواجبة الاتباع ما لم تعدل بقاعدة أخرى مماثلة . ويشترط لإعتبار العرف أن يتوافر شرطان :

---

(١) راجع د . راغب ماجد الحلو - المرجع السابق - ص ٥٧ .

١- أن يكون العرف عاماً وأن تطبقه الإدارة بصفة دائمة وبصورة منتظمة . فإذا أغفل هذا الشرط فلا يرتفع العمل الذي جرت على مقتضاه الإدارة إلى مستوى العرف الملزم .

٢- ألا يكون العرف قد نشأ مخالفاً لنص قائم .

وقد نص الشارع على العرف كمصدر رسمى للقانون . غير انه من حيث تدرج القواعد القانونية يأتى فى المرتبة الثانية بعد التشريع ، ومن ثم فلا يجوز للعرف أن يخالف نصاً قائماً . ويندرج تحت ذلك أن العرف الناشئ عن خطأ فى فهم القانون لا يمكن التعويل عليه "(١) .

كذلك قضت المحكمة الإدارية العليا فى حكم لاحق لها بأنه "من المسلم به أن العرف وأن العرف وأن جاز أن يعدل أو يغير من القواعد القانونية المفسرة أو المكملة لإرادة الطرفين فأنه لا يجوز أن يخالف نصاً امراً ... والنصوص الإدارية جميعها قواعد

---

(١) راجع : حكم المحكمة الإدارية العليا ، الصادر فى ٢٤ فبراير سنة ١٩٦٢ ، مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة الإدارية العليا س٧ ع ٢ ص ٣٥٥ - تتلخص وقائع القضية التى صدر فيها هذا الحكم . أن وزارة العدل عينت موظفين قضائيين بالمحاكم الشرعية متخطية فى هذا التعيين أحد كتبة المحاكم المستعد للتعين (المدعى) بحجة أنه شافعى المذهب وأن العرف جرى على أنة لا يعين فى هذه الوظائف إلا من يكون حنفى المذهب . وقد أثبت الحكم أن هذا العرف بنى على فهم خاطئ لنصوص القانون المقررة فى شأن تعيين الموظفين القضائيين بالمحاكم الشرعية وقررت إن مثل هذا العرف المخالف لنص قائم لا يعتد به . وعلى هذا الأساس قضت بإلغاء الحكم المطعون فيه الذى صدر مؤيداً للعرف الخاطئ السابق الإشارة إليه كما ألغت قرار وزارة العدل الذى حرم المدعى من التعيين بحجة أنه ليس حنفى المذهب .

آمرة لا يستساغ أن ينشأ عرف على خلافها ، والقول بغير ذلك يجعل إضطراد الأهمال فى مجال الوظيفة العامة عرفا يحول دون مجازاة من ارتكبوه ، وهذه نتيجة ظاهرة الفساد "(١) .

ثالثا : القضاء :

يقصد بالقضاء - كمصدر للقانون الإدارى ، استنباط المبادئ والأحكام القانونية أو استخلاصها من النصوص أو إنشاؤها بواسطة محاكم القضاء الإدارى

والقضاء مصدر رسمى للقانون الإدارى ، وهو أهم مصادر هذا القانون فهو يشكل بين هذه المصادر المركز الممتاز الذى يشغله التشريع بالنسبة للقانون المدنى (٢) ويرجع ذلك إلى اختلاف طبيعة كل من القانونين .

فالقانون المدنى قانون مكتوب كل مبادئه وأحكامه مدونة فى مجموعة قانونية صادرة عن المشرع .

أما القانون الإدارى فهو - كما سبق القول - قانون قضائى فى جوهره تقررت مبادئه ومعظم أحكامه عن طريق القضاء لا التشريع .

والقاضى المدنى يجد أمامه - وهو يفصل فى المنازعات المعروضة عليه - مجموعة قانونية كاملة تتضمن القواعد المدنية التى يتعين تطبيقها . وهو يجد فى هذه المجموعة فى معظم الأحوال نصا ينطبق على النزاع المعروض عليه وفى الحالات التى لا يوجد لها نص صريح يجد القاضى نفسه ملزما - وهو يستنبط الحكم القانونى - بالرجوع للمبادئ العامة

---

(١) راجع : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ٨ مايو سنة ١٩٦٥ مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة الإدارية العليا فى عشر سنوات ص ١٧٠٣ .

(٢) راجع :

Andre de Iaubadere . nanuel elmentaire de droit administatratif , 1946, p. 16 et 17 .

التى أوردتها نصوص القانون المدنى قبل غيرها من المبادئ التى تمثل مبادئ القانون الطبيعى وقواعد العدالة التى يتوخاها المشرع .

أما القانون الإدارى فانه وهو ينظر فى المنازعات الإدارية يجد أمامى على العكس تشريعات إدارية قليلة خالية – فى معظم الأحيان – من النص على . المبادئ العامة للقانون الإدارى ولا تتضمن سوى جزء ضئيل من قواعد هذا القانون وأحكامه . وهو فى الغالب لا يجد فى هذه التشريعات النص الذى ينطبق على النزاع المعروض عليه فيتولى بنفسه إنشاء المبادئ العامة للقانون الإدارى كما يتولى استنباط الحكم القانونى الواجب التطبيق على النزاع المعروض دون أن يكون مقيداً بالمبادئ القانونية المدنية كما هو شأن القاضى المدنى .

ومن أجل ذلك فإن القضاء الإدارى الفرنسى – على وجة الخصوص – يعد المصدر الأول للقانون الإدارى وعماد نشأتة . وهو الذى أقام نظرياته المختلفة كنظرية المسئولية الإدارية ، ونظرية القرار الأدارى ونظرية العقد الإدارى ونظرية الأموال العامة ونظرية المنازعات الإدارية وحتى فى مجال التشريعات الإدارية لعب القضاء الإدارى دوراً واضحاً فى تفسير نصوصها وتكملتها . وتؤكد نظرية نزع الملكية للمنفعة العامة ذلك[1] .

ولقد سار القضاء الإدارى المصرى منذ نشأته فى نفس الاتجاه الخلاق ومن أمثلة المبادئ العامة للقانون التى قررها القضاء الإدارى المصرى مبدأ الحرية الشخصية ، ومبدأ المساواة بين الرجل والمرأة أمام الوظائف العامة وحق الدفاع ، ومبدأ عدم جواز رجعية القرارات الإدارية[2] .

---

(١) راجع أندريه ديلوبادير – المرجع السابق – ص ٣٢ .

(٢) راجع د . ماجد راغب الحلو – المرجع السابق – ص ٦٢ .

رابعاً : الفقه :

يقصد بالفقه استنباط المبادئ والقواعد القانونية بالطرق العلمية المختلفة بواسطة الفقهاء .

ومن المسلم به أن آراء الفقهاء ، وأن كان لها ، فى كثير من الأحيان أثر كبير فى التشريع والقضاء ، إلا أن هذا الأثر إنما يرجع لما قد يكون لها من قيمة ذاتية تقنع المشرع أو القاضى بالأخذ بها . أما من الناحية القانونية فآراء الفقهاء ليس لها أية قوة إلزامية ، ولهذا فالفقه ليس مصدراً رسمياً للقانون الإدارى وأنما هو مجرد مصدر تفسيرى .

وتزداد أهمية الفقه فى مجال القانون الإدارى نظراً لحداثته بالنسبة لفروع القانون الأخرى ، وعدم تقنية حتى الآن فى مجموعة متكاملة وعجز تشريعاته عن تغطية كافة موضوعاته . وقد لعب الفقه فى فرنسا ومصر دوراً كبيراً فى مساعدة القاضى الإدارى على استنباط القواعد المناسبة لحكم المنازعات الإدارية فى المجالات الشاغرة من النصوص ، وبناء مبادئ ونظريات القانون الإدارى المتعددة .

الفصل الخامس
أساس القانون الإدارى ونطاق تطبيق أحكامه

أن الإدارة لا تخضع فى كافة نواحى نشاطها لأحكام القانون الإدارى وإنما تخضع فى جانب من نشاطها لأحكام القانون الخاص، فقواعد القانون الإدارى ذات طبيعة خاصة تختلف عن قواعد القانون المدنى، ومن ثم ينحصر تطبيقها على الحالات التى تستأهل معاملة خاصة، والتى يكون بها من طبيعتها ما يبرز تطبيق قواعد خاصة عليها، أما غير هذه الحالات فهى تخضع لقواعد الشريعة العامة، أى تحكمها قواعد القانون الخاص .

ومن أجل ذلك ثار التساؤل عن الضوابط أو المعايير التى تبين الحدود بين حالات النشاط الإدارى التى تخضع لقواعد القانون الإدارى الفرنسى منذ نشأته بنظر كافة المنازعات الإدارية، دون تحديد أو تعداد لنوعية موضوعات هذه المنازعات .

وكذلك الحال فى مصر فقد ثار النقاش هو أساس القانون الإدارى منذ نشأة مجلس الدولة، على الرغم من أن قانون مجلس الدولة رقم (١١٢) لسنة ١٩٤٦ كان قد حدد اختصاصات المجلس على سبيل الحصر [(١)] فنظرا للدور الإنشائى لمجلس الدولة فى مجال القانون الإدارى، والحاجة إلى تفسير المسائل التى تدخل فى اختصاصه والتى اختلفت آراء الفقهاء فى تفسيرها، ظهرت الحاجة إلى معيار يرجع إليه فى تحديد معنى القرار الإدارى أو العقد الإدارى أو الموظف العام . . إلى غير ذلك من المسائل التى نص القانون على اختصاص المجلس لها .

---

(١) راجع الدكتور ثروت بدوى - المرجع السابق - ص ١٤٨، ١٤٩ حيث يقول: قد يتصور البعض أن هذه المشكلة - مشكلة تحديد أساس . القانون الإدارى - لم يكن لها محل عندنا فى مصر، نظراً إلى أن اختصاص القضاء الإدارى كان محدداً على سبيل الحصر، . . . . =

ثم زادت الحاجة فى مصر إلى البحث عن أساس لقانون الإدارى بعد أن أصبح مجلس الدولة هو صاحب الاختصاص العام فى المنازعات الإدارية طبقاً لنص المادة (١٧٢) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ .[1] والفقرة الرابعة عشر من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ ،[2] والمادة ١٥ من القرار بقانون

= وأن جهات القضاء الإدارى لم تكن لها الولاية العامة فى المنازعات الإدارية وإنما كانت لها اختصاصات محددة فهذا التصور لا يقوم على أساس سليم . فعدم تقرير الولاية العامة لمجلس الدولة عندنا لا يعنى أبداً ان مشكلة المعيار المحدد لاختصاص القضاء الإدارى لا وجود لها فتحديد اختصاصات مجلس الدولة على سبيل الحصر لا يعنى مطلقاً أن التنازع على الاختصاص للفصل فى إشكالات تنازع الاختصاص بين جهتى القضاء العادى والإدارى .

ذلك أنه لا يكفى أن يكون الاختصاص محدداً على سبيل الحصر حتى تتخلص من مشكلة البحث عن المعيار القضائى . فتقرير اختصاص مجلس الدولة بالقرارات الإدارية أو العقود الإدارية مثلاً يستلزم تحديد معيار القضاء الإدارى ومعيار العقد الإدارى الأمر الذى يثير مشكلة البحث فى معيار القانون الإدارى عموماً .

(١) تنص المادة ٣٢ من دستور سنة ١٩٧١ على أن مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ويختص بالفصل فى المنازعات الإدارية وفى الدعاوى التأديبية ، ويحدد القانون اختصاصه الأخرى .

(٢) تنص المادة ١٠ من القرار بقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة على أن " تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل فى المسائل الآتية : (رابع عشر) سائر المنازعات الإدارية"

رقم (٤٦) لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية[1] .

وفي الحقيقة أن تحديد ضوابط ومعايير القانون الإدارى أمر بالغ الأهمية ويحقق مزايا عملية ونظرية فى ذات الوقت .

١- فتحديد هذه الضوابط هو الذى يمكننا من تحديد الجهة القضائية المختصة بنظر المنازعات المختلفة التى يثيرها نشاط الإدارة .

ذلك أن القضاء الإدارى - فى الدول التى تأخذ بأسلوب الازدواج القضائى - يكون مختصاً بنظر المنازعات الطبيعة الإدارية وحدها . أى أنه لا ينظر فى جميع المنازعات التى تكون الإدارة طرفاً فيها ، وإنما يختص بتلك المنازعات المتعلقة بنشاط الإدارة طرفاً فيها ، وإنما يختص بتلك المنازعات المتعلقة بنشاط الإدارة حيثما يكون هذا النشاط من طبيعة معينة ، تستلزم تطبيق قواعد القانون الإدارى دون القانون المدنى . أما إذا كانت تلك المنازعات غير ذات طبيعة خاصة فأنه فى هذه الحالة يكون القانون المدنى هو الواجب التطبيق ومن ثم تكون المحاكم القضائية هى المختصة بنظر النزاع .

فتحديد هذه الضوابط هو الذى يمكننا من معرفة ما إذا كان نزاع إدارى معين تطبق عليه قواعد القانون الإدارى ، أم تطبق عليه قواعد القانون المدنى وهذ الأمر هو الذى يحدد لنا بالتالى الجهة القضائية المختصة بنظر النزاع ، فإذا كان يدخل فى نطاق القانون الإدارى يكون القضاء الإدارى هو المختص بنظر النزاع ، أما إذا كان يخرج نطاق القانون الإدارى ومن ثم يدخل فى نطاق الشريعة العامة (القانون المدنى) فأن المحاكم القضائية تكون هى المختصة بنظر النزاع ، ففى الدول ذات الازدواج القضائى يكون هناك تلازم حتى بين القواعد التى تطبق على النزاع والجهة القضائية المختصة بنظره .

---

(١) تنص المادة ١٥ من القرار بقانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية على أنه " فيما عدا المنازعات الإدارية التى يختص بها مجلس الدولة تختص المحاكم بالفصل فى كافة المنازعات والجرائم إلا ما استثنى بنص خاص .

٢-أن تحديد هذه الضوابط يفيد فى معرفة القواعد القانونية التى تحكم علاقات الإدارة ومشاكلها .

فالنشاط الإدارى - كما سبق أن ذكرنا - يخضع لنوعين من القواعد ، قواعد القانون الخاص وقواعد القانون العام . ومعيار القانون الإدارى هو الذى يبين لنا الحالات التى تخضع فيها الإدارة للقانون الخاص ، والحالات الأخرى التى تخضع فيها الإدارة للقانون الخاص ، والحالات الأخرى التى تخضع فيها للقانون العام .

٣-أن معرفة معيار القانون الإدارى يؤدى إلى تحديد الأساس النظرى لنظريات القانون الإدارى وقواعده العامة .

فلا شك أن الوصل إلى تحديد ضابط مميز أو معيار معين للقانون الإدارى ، يعنى أن هذا المعيار هو مفتاح المبادئ التى يقوم عليها القانون الإدارى ، وأنه المركز الذى تدور حوله نظرياته وفلسفته ، ويبرر كل قواعده .

ولقد تعددت المعايير التى قيل بها كأساس للقانون الإدارى وأهم هذه المعايير ثلاثة نعرض لها فى المباحث التالية :

المبحث الأول : معيار المرفق العام .

المبحث الثانى : معيار السلطة العامة .

المبحث الثالث : المعيار المختلط .

المبحث الأول
معيار المرفق العام [1]

المرفق العام عبارة عن مشروع يعمل بانتظام واضطراد ، تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور مع خضوعه لنظام قانوني معين [2] .

ولقد اعتمد القضاء الإداري الفرنسي على فكرة المرافق العامة اعتمادا كبيرا في إقامة مبادئ القانون الاداري ، وذلك بالبحث عن افضل القواعد التي تضمن لهذة المرافق سيرا مستمرا فعالا في خدمة المصلحة العامة ، لذلك فان حاجات المرافق العامة هي التي تفسر وتبرر نظريات وقواعد القانون الاداري المختلفة . فضرورة دوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد هي التي دفعت القضاء الى إنشاء نظرية الظروف الطارئة في العقد الاداري ، وتقرير قاعدة عدم جواز التنازل عن المال العام . ومبدأ أولوية المرافق العامة وترجيح المصالح المتصلة بها عند التعارض مع المصالح الخاصة هو الذي يبرر كافة امتيازات القانون العام التي تتمتع بها الإدارة .

---

(١) راجع في هذا الشأن :

-د . سليمان الطماوي - مبادئ القانون الإداري - الكتاب الثاني نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة - ص ٨ وما بعدها .

-د . ثروت بدوي - المرجع السابق - ص ١٦٢ وما بعدها .

-د . محمد ثروت مهنا - المرجع السابق - ص ١٠٦ وما بعدها .

-د . ماجد راغب الحلو - المرجع السابق - ص ٦٩ وما بعدها .

(٢) د . سليمان الطماوي - المرجع السابق - ص ١٠ .

ولقد كانت المرافق العامة فى المرحلة الأولى من تاريخ حياة القانون ا | الإدارى كلها تقريباً مرافق إدارية بحتة ، بمعنى أنها كانت تتولى نشاطا لا يزاوله الأفراد عادة ، إما لعجزهم عن ذلك ، وإما لقلة أو انعدام مصلحتهم فيه ، وذلك كمرفق الدفاع ومرفق الضبط ، ومرفق الصحة ، ومرفق التعليم . لذلك كان القانون الإدارى فى فترة من الفترات هو قانون المرافق العامة الذى يحكم كافة جوانب نشاطها . وكانت هذه المرافق هى موضوع القانون الإدارى ومعيار تحديد اختصاص القضاء الإدارى .

فالمرافق العامة مع ضرورتها وأهميتها وحيويتها فى تحقيق النفع العام للجماعة يصعب أن لم يستحيل أن تخضع لنفس أحكام القانون الخاص التى وضعت لتنظيم علاقات تقوم على أساس المساواة بين أطرافها . ويجد القانون الإدارى - بما يوفره للإدارة من امتيازات وضمانات أساسية - سبب وجوده فى هذه المرافق العامة .

فالقانون الإدارى ينطبق على نشاط الإدارة المتعلق بالمرافق العامة فقط دون نشاطها المتصل بمشروعاتها الخاصة ، فمثل هذا النشاط الأخير يخضع لأحكام القانون الخاص .

وقد أيد القضاء الفرنسى معيار المرافق العامة فى الكثير من أحكامه ، ومن أهم هذه الأحكام ، حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادرة فى قضية تريية Terrier سنة ١٩٠٣ [١] وحكم محكمة تنازع الاختصاص فى قضية بلانكو الشهيرة عام ١٨٧٣ [٢] وغيرها من الأحكام .

وعلى أساس هذا القضاء قامت مدرسة المرافق العامة فى فرنسا فقد أسسها ثلاثة من أعلام فقه القانون العام فى فرنسا وهم الفقهاء دجى ، وجيز ،

---

(١) راجع حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر بتاريخ ١٩٠٣/٢/٢ فى قضية : Terrier

(٢) راجع حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر بتاريخ ١٨٣/٢/١ فى قضية : L Terrier

وبونار . وقد أكد ديجي أن الدولة هي في الحقيقة مجموعة من المرافق العامة وليست شخصا صاحب سلطة وسيادة . والقانون الإداري لا يستمد قوته وإلزامه إلا من توافقه مع حاجات المرافق العامة وملائمة بتحقيق أهدافها . ولا تتمتع الإدارة بحقوق وامتيازات السلطة الا في إطار المرافق العامة (١) . وقرر جيز أن المرافق العامة ما هي الا وسيلة فنية مرادفة للنظام الإداري، وان هدف نظريات القانون الاداري المختلفة يتمثل أصلا في تسهيل التشغيل المنتظم المستمر للمرافق العامة، لاتباع حاجات المصلحة العامة بأكبر سرعة وكفاءة ممكنة [٢] .

وقد فسرت مدرسة المرافق العامة كل أنظمة القانون الإداري وأفكاره الفنية على أساس المرافق العامة . فالمال العام هو المال المخصص للمرافق العامة بل قيل أنه في حد ذاته يعتبر مرفقا عاما [٣] والاشغال العامة هي الأشغال التي تتم لصالح مرفق عام [٤] بل وقيل كذلك أنها مرفق عام [٥] .

وفي مصر صدرت نصوص تشريعية وأحكام قضائية تتخذ من المرافق العامة أساسا للقانون الإداري . ومن ذلك قانون التزامات المرافق العامة رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ ، وقانون المؤسسات العامة الملغي رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ الذي كان يشير صراحة الى أن ادارة المؤسسة لمرفق عام هو الذي يبرر تمتعها ببعض امتيازات السلطة . وصدرت أحكام

---

(١) راجع :

L: Duqiit, Troute de droit constutiomel 3e ed t: 1: 223.

(٢) راجع :

Jeze , principes genraur du droit administratif t ll: p. 2

(٣) راجع :

Jeze , note B:D: p, 1944: p. 229.

(٤) راجع :

Jeze. note Q: D : p, 1921, p. 366.

(٥) راجع :

Caqutiont, R: D: P: 1922, p. 366 510.

قضائية متعددة لمحاكم مجلس الدولة المصرى تعتمد على فكرة المرفق العام لتعيين نطاق القانون الإدارى وضبط موضوعاته [١] . فأكدت كثير من الأحكام أن الموظف العام هو من يعهد إليه بعمل دائم فى خدمة مرفق عام [٢] كذلك قررت هذه الأحكام أن المؤسسة العامة هى شخص معنوى عام يقوم على إدارة مرفق عام (٣).

وقد ظل معيار المرافق العامة سائداً فى فرنسا إلى أن تطورت وظيفة الدولة واتسع نشاط الإدارة بشكل ملحوظ على أثر الحروب والأزمات التى اجتاحت العالم منذ قيام الحرب العالمية الأولى . ثم ظهرت إلى جانب المرافق الإدارية التقليدية مرافق عامة أخرى ذات صفة اقتصادية - صناعية أو تجارية - لا تختلف طبيعة نشاطها عن طبيعة نشاط المشروعات الخاصة . ولجأت الإدارة فى تشغيلها فى حدود كبيرة إلى وسائل القانون الخاص مع ما يستتبع ذلك من الخضوع للقضاء العادى . كما ثبت أنه من المصلحة أحياناً أن تستخدم الإدارة بإرادتها وسائل القانون الخاص وتخضع لأحكامه وذلك كأن تبرم عقوداً عادية إلى جانب عقودها الإدارية ، أو أن تلجأ إلى استخدام عمال عاديين إلى جانب استخدامها للموظفين العموميين . وفضلاً عن ذلك تبلورت المشروعات الخاصة ذات النفع العام ومنحت بعض امتيازات المرافق العامة ، فى مقابل خضوعها لرعاية إدارية مشددة ، وتطبيق بعض مبادئ المرافق العامة عليها كمبدأ استمرار تشغيلها بانتظام واضطراد .

---

(١) راجع بحث الدكتور محمد فؤاد مهنا - المنشور بمجلة كلية الحقوق الإسكندرية بالعددين الأول والثانى ، السنة السابعة ١٩٥٦ - ١٩٥٧ .

(٢) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا فى القضية رقم ١٤٦٥ لسنة ٥ قضائية الصادر فى ١٩ ديسمبر سنة ١٩٥٩ .

(٣) راجع حكم محكمة القضاء الإدارى - مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة فى ١٥ سنة (١٩٤٦ - ١٩٦١) ص ٢٥١٢ وما بعدها .

وهكذا أصبحت فكرة المرفق العام بأزمة ولم تعد تكفى كمعيار لتحديد نطاق تطبيق القانون الإدارى واختصاص القضاء الإدارى . إذ أن وجود المرفق العام لم يعد الشرط الوحيد أو الضرورى لتطبيق القانون الإدارى .

وقد تساءل بعض الفقهاء عما إذا كان من الحكمة محاولة ربط القانون الإدارى أو تجميع كافة قواعده حول فكرة مركزية واحدة[1] .

ومع ذلك لا يزال القضاء الإدارى يذكر المرفق العامة فى أحكامه ويربط بينها وبين كثير من الأفكار الأساسية فى القانون الإدارى ويؤكد بعض الفقهاء أن فكرة المرافق العامة إذا لم تعد تلعب الدور المطلق فى تأسيس القانون الإدارى ، فأنها مع ذلك تبقى أكثر الأفكار قابلية للاستخدام فى البناء العلمى للقانون الإدارى ، أو كنقطة التقاء وتوافق بين الأفكار الفنية الأساسية للقانون الإدارى لفكرة القرار الإدارى وفكرة العقد الإدارى[2] .

---

(١) راجع :

J. Qivero , Existe – t – iz an critere du droit adtinistratif R. D. P. , 1953, P. 279.

M. Wabae, Troite de droit administratif, 1963.

(٢) راجع : دى لوبادير – المرجع السابق – ١٩٧٣ ص ٥٢ .

المبحث الثاني
معيار السلطة العامة

ومضمون معيار السلطة العامة أن الإدارة قد تلجأ في تصرفاتها إلى وسائل السلطة العامة، وامتيازات القانون العام بما تتضمن من إعلاء لإرادة الإدارة كممثلة للصالح العام، وقد تلجأ فيما تصدر من أعمال إلى وسائل القانون الخاص. بما تقوم عليه من مساواة بين أطراف العلاقات - وتتخلى بإرادتها عما تمتع من سلطات على الأفراد

والنوع الأول من التصرفات وحده - وهو القائم على أساس السلطة العامة - هو الذي يتصف بالصفة الإدارية، وتعتبر المنازعات المتعلقة به منازعات إدارية تخضع لأحكام القانون الإداري ويختص بنظرها القضاء الإداري، أما النوع الثاني من تصرفات الإدارة - وهو الذي لا تستخدم فيه سلطاتها العامة - فلا يصدق عليه الوصف الإداري ويخضع لأحكام القانون الخاص، ويختص القضاء العادي بنظر المنازعات الناشئة عنه. ومن أشهر أنصار هذا المعيار في فرنسا لافرير، وبرتلمي، وهوريو، وفيدل[1] .

---

(١) راجع في ذلك ما يلي:

Iuferriere, Troité de Juridiction administrative et des recours contertieux, 2e ed, 1896. 7. 6. Berthelemy, Yraite de droit droitadroit adinistratif, 13 e ed p 58.

Hauriou, precis de droit admonistratif, 1926, Preface.

Vaurdel, Droit adnomistratif, 196 H, 84

ولمعيار السلطة العامة فى مصر كثير من المؤيدين [١]. كما أن المشرع قد ضمن فكرة السلطة العامة فى بعض التشريعات الإدارية كقانون الحجز الإدارى وقانون فى نزع الملكية للمنفعة العامة ، ورجحت أحكام القضاء معيار السلطة العامة كأساس للقانون الإدارى .

ويؤخذ على معيار السلطة العامة أنه يؤدى الى إطلاق يد الإدارة فى استخدام سلطاتها دون قيد خارجي على إرادتها [٢]. كما أنة لا يصلح كأساس لتحديد نطاق القانون الإداري حين يكون عمل الإدارة لا إرادي يقوم على خطأ أو إهمال . لان مثل هذا العمل لا يستخدم فيه وسائل السلطة ، فضلا عن ان هذا المعيار لا يتفق وأحكام مجلس الدولة الفرنسي ، ويؤدى الى نتائج تخالف الواقع ويضيق من نطاق القانون الإداري . ذلك بالإضافة الى أن التفرقة بين أعمال السلطة العامة وغيرها من تصرفات الإدارة ليس دائما من الأمور السهلة .

---

(١) من هؤلاء الفقهاء : د . محمد كامل ليلة – النظرية العامة للتنفيذ المباشر فى القانون الإدارى ص ٢٠ .

– د . ثروت بدوى مبادئ القانون الإدارى ١٩٦٦ ص ٤٧ .

– د . محمد فؤاد مهنا أحكام القانون الإدارى ١٩٧٥ ص ٢٢٧ .

(٢) يحاول الفقه الفرنسى موريس هوريو تفادى هذا النقد بالقول بأن القيود الواردة على سلطات الإدارة لم تعد قيوداً اختيارية محضة خاضعة لمشيئتها ولكنها تحولت إلى قيود موضوعية ونظام مفروض عليها هو نظام المرافق العامة .

المبحث الثالث
المعيار المختلط

يقوم المعيار المختلط على المزج بين المعيارين السابقين، معيار المرافق العامة ومعيار السلطة العامة. ومضمون هذا المعيار أن تصرفات الإدارة التى تخضع لأحكام القانون الأدارى، ويختص القضاء الإدارى بنظر المنازعات المتصلة بها هى تلك التى تتعلق بتسيير المرافق العامة من ناحية، وتستخدم الإدارة فى اتخاذها أساليب وامتيازات القانون العام من ناحية أخرى.

ويرى الفقيه هوريو فى هذا الشأن، أن أساس القانون الإدارى هو أساس مزدوج تلعب السلطة العامة الدور الأول فيه، ويأتى دور المرافق العامة فى المقام الثانى (١).

أما الفقيه الفرنسى " دى لوبادير " ، فيرى أن معيار المرافق العامة يظل المعيار الأساسى وان المعايير الأخرى - خاصة معيار السلطة العامة - تلعب دورا مساعدا ومضيفاً لهذا المعيار (٢).

أما الفقيه الفرنسى فالين فأنه قد تدرج فى رأيه، فبعد أن أهتز معيار المرفق العام وأصبح غير صالح كمعيار للقانون الإدارى بمفرده، نادى الفقيه فالين بفكرة المنفعة العامة كأساس للقانون الإدارى، ولكنه عاد بعد ذلك واعترف بأن هذه الفكرة هى من السعة بحيث لا يمكن أن تستخدم كمعيار للقانون الإدارى، ثم ناد بعد ذلك بمعيار الظروف التى يتم فيها نشاط الإدارة، ومن خلال تلك الظروف يمكن معرفة ما إذا كان ذلك النشاط يخضع للقانون الإدارى أم يخضع للقانون الخاص. وأخيراً رجح المعيار المختلط القائم

---

(١) راجع ديلوبادير - المرجع السابق - ص ٤٥.

(٢) راجع هوريو - المرجع السابق - ص ٥٩.

على أساس السلطة العامة والمرافق العامة[١].

والمعيار المختلط يجد سنداً له فى كثير من التشريعات المصرية التى تشير الى كل من فكرتى المرفق العام والسلطة العامة . وان بدت أحدهما فى بعض القوانين أرجح من الأخري . كما أن هناك أحكاماً كثيرة تستند إلى المعيارين معاً ، وتجعل أساس القانون الإدارى هو المرافق العامة والسلطة العامة .

ومن أوضح أحكام محكمة القضاء الإدارى فى هذا الشأن حكم محكمة القضاء الإدارى فى ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٦٤ حيث قضت "أن السيد مفروض الدولة دفع بعدم إختصاص القضاء الإدارى بنظر هذه الدعوى استناد إلى أن العقد المبرم بين المدعى والهيئة العامة للسكة الحديد موضوع هذا النزاع لا صلة له بالمرفق العام الذى تقوم الهيئة المذكورة بإدارته والإشراف عليه وإنما ينصرف إلى استغلال أموالها الخاصة ومن ثم لا تتوافر فيه أركان العقد الإدارى التى هى قوام اختصاص هذه المحكمة .

وإذا كان العقد الإدارى – وفقاً لما استقر عليه قضاء مجلس الدولة – هو ذلك العقد الذى يبرمه شخص معنوى ، من أشخاص القانون العام بقصد إدارة مرفق عام أو بمناسبة تسييرة وأن تظهر نيته فى هذا العقد بالأخذ بأسلوب القانون العام وأحكامه وذلك بتضمين العقد شروطاً استثنائية غير مألوفة فى القانون الخاص .

ولما كان المعيار المميز للعقود الإدارية عما عداها من عقود الأفراد وعقود القانون الخاص التى تبرمها الإدارة ليس هو صفة المتعاقد بل موضوع العقد نفسه متى أتصل بالمرفق

---

(١) راجع : فالين :

- Walin – precis de droit administratof t: 1 1969, p: 35.
- Waline – Troite de droit admonistratif , 1962 774 Waline – prefaie de J. C. A.

العام بأى صورة من الصور سواء أكانت من حيث تنظيم المرفق العام أو استغلاله أو تسييره أو المعاونة والمساهمة فى ذلك أو استخدام المرفق ذاته عن طريق العقد مشتركاً فى ذلك وعلى درجة متساوية مع الشروط الاستثنائية غير المألوفة المضمنة فى العقد ... فإذا ما تبين ذلك توافرت للعقد موضوع النزاع مقومات العقد الإدارى جميعها من حيث اتصاله بمرفق عام وأخذه بأسلوب القانون العام فيما تضمنه من شروط استثنائية ومن ثم تدخل المنازعات المتعلقة به فى اختصاص هذه المحكمة بما فيها من منازعات مستعجلة تنطوى على ضرر أو نتائج يتعذر تداركها أو طلبات يخشى عليها من فوات الوقت طبقاً لنص المادة العاشرة من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ بشأن تنظيم مجلس الدولة، وبذلك يكون الدفع بعدم الاختصاص فى غير محله متعيناً الرفض .[١]

ولعل المعيار المختلط الذى يقيم القانون الإدارى على أساس كل من فكرتى السلطة العامة والمرافق العامة هو الأقرب إلى القبول والمعقول . وذلك لأن السلطة التى تتمتع بها الإدارة وتعترف لها بها قواعد القانون الإدارى فتغلب جانب الإدارة على جانب الأفراد، مخالفة بذلك مبدأ المساواة بين أطراف العلاقات القانونية ى تجد مبرراً لها إلا فى قيام الإدارة بتشغيل المرافق العامة التى تحقق النفع العام فى المجتمع[٢] .

ونحن نرى الأخذ بالمعيار المختلط الذى يجمع بين معيارى المرفق العام والسلطة العامة كأساس للقانون الإدارى، ذلك لأن معيار المرفق العام وحده لم يعد كافياً كأساس للقانون الإدارى فقد تتنازل الإدارة مختارة أثناء إدارتها لأحد المرافق العامة عن استخدام

---

(١) راجع حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم (٥٦٤) لسنة ١٨ ق - والصادر بجلسة ١٩٦٤/١٢/٢٠ منشور فى مجموعة القضاء الإدارى فى خمس سنوات ١٩٦١ - ١٩٦٦ ص ٤٢٦، ٤٣٧ .

(٢) راجع د . راغب ماجد الحلو - المرجع السابق - ص ٧٨ .

امتيازات القانون العام ، وتتعاقد مع الأفراد دون أن يكون ذلك باعتبارها سلطة عامة، بل باعتبارها طرف مساو للأفراد ، ومن ثم فإن أى نزاع ينشأ بسبب هذا التعاقد تطبق عليه قواعد القانون الخاص دون قواعد القانون الإدارى وتختص بنظره المحاكم القضائية دون المحاكم الإدارية وبصفة عامة نستطيع أن نقول أن كل نشاط للإدارة خاص بمرفق عام ليس يلازم أن يكون نشاطا إداريا ، فقد يكون كذلك وقد يكون نشاطا خاصا .

البــاب الثــانــى

الأسس العامـة للتنظيـم الإدارى

الباب الثانى
الأسس العامة للتنظيم الإدارى

أن موضوع تنظيم الإدارة العامة من الموضوعات الهامة، فمستقبل الحضارة الإنسانية يتوقف على التطور الأفضل فى ممارسة الإدارة، مما يجعل الحكومات قادرة على النهوض بالوظائف العامة للمجتمع المتحضر هذا المجتمع الذى يتميز بزيوع البرامج الحكوميه الضخمة وكثرة الأجهزة التنفيذية الكبيرة .

والإدارة العامة هى محور القاعدة التى يقوم عليها القانون الإدارى فهو الذى يتولى بيان البناء التنظيمى للإدارة العامة بتوضيح هيكلها ، والعلاقات المختلفة بين تنظيماتها المتعددة والمتنوعة، وتحديد القواعد التى تحكم سير العمل فيها والعلاقات بينها وبين جمهور المتعاملين معها وقواعد التقاضى الخاصة بها .

والتنظيم الإدارى يعد أحد الفروع الهامة لهذا القانون، إذ يتولى بيان تشكيل الإدارة العامة فى الدولة، وأجهزتها المختلفة، وتوضيح الطريقة التى يتم على أساسها توزيع العمل الإدارى بين المنظمات الإدارية المتنوعة سواء كانت تابعة مباشرة للسلطة المركزية أم مستقلة عنها .

ومن أجل هذا فقد عنى الفقهاء المصريين فى الماضى بشرح تنظيم الإدارة العامة، وشغل هذا الموضوع معظم مؤلفات القانون الإدارى المصرى، فقد كان يمثل الجانب الهام من موضوعات القانون الإدارى، خاصة حين كان هذا القانون فى دور الإنشاء، أما الآن وبعد إنشاء مجلس الدولة فى مصر سنة ١٩٤٦ فثمة موضوعات أخرى قد استأثرت باهتمام الفقهاء ومن ذلك :

القضاء الإدارى بمشكلاته العديدة، والقرارات الإدارية، ومسئوليته الإدارة والعقود الإدارية والمرافق العامة ... ألخ مما لم يسبق دراسته بعناية نظراً لحداثة القضاء الإدارى فى مصر .

وفى الحقيقة أن موضوع تنظيم الجهاز الإدارى للدولة يرتبط عادة بما يكون عليه الحال من وضع سياسى فيها فالمزاج بين المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية ومدى حرية الهيئات الإقليمية فى الإشراف على المصالح المحلية ، يتوقف على درجة الوعى القومى ومدى انتشار النظم الديمقراطية فى الدولة .

فاللامركزية الإدارية كتنظيم إدارى لم يعرف إلا بعد قيام الدولة الحديثة فى نهاية القرن الثامن عشر ، وبعد انتشار المبادئ والأفكار الديمقراطية وارتباط الدعوة إليها فى المجال السياسى بالدعوة إلى تطبيقها فى المجال الإدارى .

فقد وجدت الديمقراطية السياسية فى نظام الإدارة المحلية ما يحقق تلك المبادئ التى قامت من أجلها . كما وجدت فيه الحكومات البرلمانية فى معظم دول أوربا وأمريكا الشمالية ، نظاماً يشرك المواطنين فى إدارة شئونهم ويؤهلهم سياسياً للقيام بدورهم كحاكمين عندما يحين الوقت لتوليهم السلطة . وقد شهد القرن التاسع عشر مع ازدهار الديمقراطية السياسية ميلاد ونشأة تنظيمات الإدارة المحلية فى الدول المختلفة .

على أن موضوع " الإدارة المحلية " فى مصر وأن كانت له تطبيقات قديمة فيها إلا أنه برز إلى مكان الصدارة بصدور قانون نظام الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، فقد ذهب هذا القانون فى اللامركزية الإدارية الإقليمية مدى بعيداً لم تعرفه البلاد من قبل ، ثم توالت بعد ذلك عدة تشريعات خاصة بالإدارة المحلية فى مصر ، حيث صدرت القوانين أرقام ٥٧ لسنة ١٩٧١ ، ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، وأخيراً صدر القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بإصدار نظام الحكم المحلى وعدل جزئياً بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ والقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٨٢ .

وفى ضوء ما تقدم فأننا سوف نتناول موضوع تنظيم الإدارة العامة على النحو التالى :

الفصل الأول : الأشخاص المعنوية العامة .

الفصل الثانى : المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية .

الفصل الثالث : التفويض فى الاختصاص والحلول فيه .

الفصل الأول
الأشخاص المعنوية العامة

مقدمة :

أن الشخصية القانونية تعنى الصلاحية لأكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات ، والأشخاص المعترف لهم بالشخصية القانونية نوعان : أشخاص طبيعية (الآدميون) وهم المحور الرئيسى الذى تدور حوله معظم قواعد وأحكام القانون الخاص ، والنوع الثانى هم الأشخاص المعنوية(١) وتتمثل فى الهيئات والجماعات التى ليست لها شخصية طبيعية ، وأنما اعتبرها القانون فى عداد الأشخاص القانونية فقرر لها الصلاحية لأكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات .

ولقد أثارت فكرة الشخصية المعنوية جدلاً كبيراً فى الفقه ، حتى ذهب البعض إلى القول " بأن تطور القانون المقارن يدور حول فكرة الشخص المعنوى " ، ففكرة الشخص

---

(١) لقد استعمل القانون المدنى رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨ اصطلاح الشخص الاعتبارى " وذلك حين بيانه لقواعد وأحكام الشخصية المعنوية ، ولكن جمهور الفقهاء يرجح اصطلاح " الشخص المعنوى " نظراً لأن الاصطلاح الأول قد يفيد ترجيح مذهب المجاز (الخيال) فى طبيعة الشخص المعنوى ، فى حين أن هذا المذهب مرجح فقهاً وقضاء ، فالرأى الراجح فى الفقه والقضاء أن الشخص المعنوى هو شخص حقيقى وليس شخصاً مجازياً .

راجع فى هذا الشأن :

- دكتور الطماوى - المرجع السابق - هامش ص ٦٣ .
- الدكتور أبو زيد رضوان - مقاله بعنوان " مفهوم الشخصية المعنوية بين الحقيقة والخيال " منشور فى مجلة العلوم القانونية والاقتصادية التى يصدرها أساتذة كلية الحقوق بجامعة عين شمس - السنة الثانية عشر - العدد الأول يناير ١٩٧٠ ص ١٩٣ وما بعدها . =

المعنوى كانت منذ زمن بعيد – وما تزال حتى اليوم – مرتعاً لما يمكن أن يسمى " بالتصوف القانونى " .

وفى واقع الأمر أن لفظ الشخصية المعنوية . إنما يطلق على كل مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضاً مشتركاً ، كما يطلق كذلك على مجموعة من الأموال يتم رصدها لتحقيق غرض معين ، بشرط أن يعترف المشرع لهذه المجموعة أو تلك بالشخصية القانونية فبغير اعتراف المشرع بالشخصية القانونية لهذه المجموعات من الأشخاص أو من الأموال لا يمكن أن ينشأ الشخص المعنوى ، أما إذا اعترف المشرع بالشخصية القانونية لهذه المجموعات من الأشخاص أو الأموال تصبح كل مجموعة من تلك المجموعات ذات أهلية قانونية أو كيان قانونى مستقل عن والأفراد والعناصر المالية المكونة لها ومن ثم تكون صالحة بذاتها لاكتساب الحقوق وترتيب الالتزامات .

= ويلاحظ فى هذا الشأن أن المشرع الدستورى قد استعمل اصطلاح " الشخص الاعتبارى " فى دساتير (١٩٥٦ ، ١٩٦٤ ، ١٩٧١) فالمادة ١٦١ من هذا الدستور الأخير (والمقابلة للمادة ١٥٧ من دستور سنة ١٩٥٦ والمادة ١٥٠ من دستور سنة ١٩٦٤) .

تنص على انه : تقسم جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية ، تتمتع بالشخصية الاعتبارية ... " غير أن قانون الإدارة المحلية رقم (١٢٤) لسنة ١٩٦٠ قد استعمل الاصطلاح الأسلم ، فقد نصت المادة الأولى منه على أن " تقسم الجمهورية العربية المتحدة بقرار من رئيس الجمهورية إلى وحدات إدارية هى المحافظات والمدن والقرى ويكون لكل منها الشخصية المعنوية " . ولكن القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧٩ عاد إلى اصطلاح " الشخصية الاعتبارية " حيث نصت المادة الأولى من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على أن وحدات الحكم المحلى هى المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى ، ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية ... " .

ويتضح مما سلف أن الشخص المعنوى يقوم على توفير عنصرين أساسيين : عنصر مادى أو موضعى ، وعنصر شكلى . والعنصر المادى أو الموضعى يقوم على تواجد مجموعة من الاشخاص أو من الاموال يربط بين أى منها هدف واحد هو تحقيق غرض معين مشروع فتحقيق هذا الغرض المعين هو الذى يجمع بين مجموعات الاشخاص أو مجموعات من الاموال من أجل بلوغ هذا الغرض ، ومن هنا تندرج هذة المجموعات أو تلك فى ذمة مالية واحدة وتستقل بشخصية واحدة وتنتمى الى تنظيم معين يكفل تحقيق أهدافها .

أما العنصر الشكلى فهو يتمثل فى أعتراف المشرع لكل مجموعة من مجموعات الاموال أو الاشخاص بكيان قانونى مستقل عن الافراد أو الاموال المكونة لها أى يعترف لها بالشخصية المعنوية .

وأعتراف المشرع بالشخصية المعنوية يأخذ فى العمل أحد سبيلين : أما أعترافا عاما ومرجع ذلك أن القانون المدنى قد حدد سلفا المجموعات التى أعترف لها بالشخصية المعنوية والتى تنشأ قانونا متى توافرت تلك الشروط التى حددها المشرع . بمعنى أن المجموعات من الاشخاص أو من الاموال التى تتكون وفقا لاحد الاوضاع التى القانون المدنى تكتسب الشخصية المعنوية بقوة القانون دون حاجة الى أعتراف خاص فى كل حالة على حدة (١) فالمشرع هنا وضع الاطار لعام لبعض أشكال الاشخص المعنوية ، بحيث اذا نش تنظيم معين فى ظل ذلك الاطار يكون مكتسبا الشخصية المعنوية بقوة القانون .

أما الاعتراف الخاص : فيكون حين تنشأ مجموعات من الاشخاص أو الاموال خارج الاطار الذى حددة المشرع ، ومن ثم فأن هذة المجموعات أو تلك لا تكتسب الشخصية المعنوية الا اذا ورد نص قانونى من المشرع يمنحها هذة الشخصية ، ويكون هذا النص بمثابة الاعتراف الخاص بالشخصية المعنوية للمنشأة التى صدر النص القانونى فى شأنها .

ويتضح من ذلك أن موضوع الاشخص المعنوية ليس مقصورا على القانون العام ، بل أن نظرية الشخصية المعنوية قد نشأت فى مجال القانون الخاص – وأن كانت ليست بالاهمية

التى لها فى مجال القانون العام ، لاهتمام القانون الخاص بالاشخاص الطبيعية ، ولان القانون العام لا يعرف الاشخاص الطبيعية الا بصفتهم ممثلين للاشخاص المعنوية .

فالقانون العام لا يعرف سوى الاشخاص المعنوية . حيث تمرس هذه الاشخاص نشاطها عن طريق موظفيها أو عمالها الذين يباشرون اختصاصات السلطة الادارية المنوطة بهذة الاشخاص المعنوية العامة ، بحيث تنصرف آثار تصرفاتهم حقوقا كانت أم التزام للشخص المعنوى الذى يعملون لدية .

فالموظف والعمال الاداريين لا يمارسون أعمال الأدارة العامة بأسمائهم أو بصفاتهم الشخصية ، وأنما يتم ذلك بأسم الشخص الادارى التابعين لة وبنيابة عنة .

وبصفة عامة فان دراسة الاصول العامة لنظرية الشخصية المعنوية أنما تجد مجالها فى مؤلفات القانون الخاص أما فى مجال القانون العام فان ما يعنيها هو الأشخاص المعنوية العامة ، ومن ثم فان ما تناولناة - فى تلك المقدمة - من نظرية الشخصية المعنوية هو فقط القدر الذى يكفى لكى يمهد لنا السبيل الى دراسة واضحة وتكوين مفهوم شامل عن الاشخاص المعنوية العامة .

وعلى ذلك فان دراستنا للاشخاص المعنوية العامة سوف تتضمن ما يلى :

المبحث الاول : أنواع الاشخاص المعنوية العامة .

المبحث الثانى : النتائج التى تترتب على التمتع بالشخصية المعنوية العامة .

المبحث الثالث : أنقضاء الشخص المعنوى العام .

المبحث الاول

أنواع الأشخاص المعنوية العامة

حددت الفقرة الاولى من المادة ٥٢ من القانون المدنى الاشخاص المعنوية العامة بأنها " الدولة وكذلك المديريات والمدن والقرى . بالشروط التى يحددها القانون وغيرها من المنشآة العامة التى يمنحها القانون شخصية أعتبارية " .

ويستفاد من هذا النص أن الاشخاص المعنوية العامة يمكن ردها الى نوعين أساسيين هما : الاشخاص العامة الاقليمية ، والاشخاص العامة المصلحية أو المرفقية وسنرى فيما بعد أن ثمة نوع ثالثا من الاشخاص المعنوية العامة فى طريقة الى الظهور .

وغنى عن البيان - فى هذا المجال - أن نذكر أن قانون الادارة المحالية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ قد استبدل تسمية المديريات بتسمية المحافظات .

كما وأن قانون الادارة المحلية رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ استحدث شخصين معنويين جديدين فى نطاق الاشخاص المعنوية الاقليمية - بالاضافة الى الشخصيات المعنوية المحددة بالمادة ١/٥٢ مدنى سالفة الذكر وهما المراكز والاحياء .

المطلب الاول

الاشخاص المعنوية العامة الاقليمية

الاشخاص المعنوية العامة الاقليمية هى تلك التى تمارس أختصاصاتها فى نطاق اقليم معين . فالشخص المعنوى الاقليمى لا يستطيع أن يمارس اختصاصة الا فى جزء الاقليم الذى يعينة لة المشرع .

وأهم الاشخاص المعنوية الاقليمية الدولة ، حيث انها تمارس أختصاصها على كل الاقليم ، وهناك أشخاص اقليمية أخرى تمارس سلطاتها الادارية فى حدود جغرافية معينة ، وهذة الاشخاص الاقليمية الاخيرة هى الاشخاص المحلية .

وحتى صدور قانون الحكم المحلى رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ كانت مصر تعرف ثلاثة أشخاص محلية فقط هى المحافظات والمدن والقرى ، وكان لكل منها شخصية اعتبارية ولكن القانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ أضاف اليهم شخصين آخرين هما المراكز والاحياء .

وسوف نوضح فيما يلى ما يتعلق بكل شخص من الاشخاص الاقليمية العامة من أحكام ونصوص قانونية .

أولا: الدولــــة

تعد الدولة من أهم الأشخاص المعنوية العامة، والشخصية المعنوية للدولة تعد أحد أركان وجودها، فوجود الدولة معناة وجود شخص قانونى جديد يستأثر بالسلطات ولا يستخدمة الا لصالح الشخص المعنوى (أى الدولة فى مجموعها) دون أن يحفل الذاتية للحكام أو الافراد .

ولقد تعددت الاراء الفقهية ازاء الاعتراف للدولة بالشخصية المعنوية فلقد ذهب فريق من الفقهاء (ديجى، وجيز، وكلسن) الى انكار الشخصية المعنوية بصفة عامة، وانكار شخصية الدولة بصفة خاصة، فقد ذكر العميد ديجى أن الدولة ما هى الاحداث وواقعة اجتماعية، وأنها لا تعدو أن تكون مجموعة من الحكام والمحكومين، وأن الاعمال والتصرفات التى يأتيها الحكام فى حدود القانون والاختصاص المخول لهم يلتزم بها الجماعة السياسية، وذلك دون حاجة الى الاعتماد على فكرة الشخصية المعنوية، ودون مبرر للادعاء بأن الدولة هى التى عملت وتصرفت باسم الجماعة (١) .

وذهب فريق آخر من الفقهاء الى الاعتراف بالشخصية المعنوية للدولة ولكنة قصر الشخصية المعنوية للدولة (أو للاشخاص العامة الاخرى) على دائرة الحقوق المالية والتصرفات التى تندرج فى نطاق القانون الخاص، أما امتيازات السلطة العامة فأنها ليست من قبيل الحقوق، بل هى مجرد أختصاصات يمارسها الموظفون فى النطاق الذى ترسمة القوانين واللوائح تحقيقا للصالح العام، وبناء على ذلك فقد نادوا بعدم جواز الاعتراف لهذة الامتيازات بوصف الحقوق لان ذلك يتضمن تهديدا الحريات الافراد وأن الشخصية المعنوية

---

(١) راجع مدلول ديجي فى القانون الدستورى الجزء الاول (الطبعة الثالثة) ص ١٥١ و ١٦٢ وما بعدها . ص ٧٢٨ وما بعدها .

راجع أيضا براديل فى مؤلفة القانون الدستورى سنة ١٩١٢ ص ٢٥ وما بعدها حيث ينقد نظرية ديجي .

للدولة يجب أن تنحصر فى نطاق أعمالها المادية والحقوق الشخصية التى تباشرها بذات الاوضاع المقررة للافراد العاديين .

كذلك ذهب فريق ثالث من الفقهاء الى القول بأن للدولة شخصية مزدوجة ، فتعتبر الدولة (وكذلك الاشخاص العامة الاخرى) شخصا معنويا خاصا اذا ما تصرفت فى حدود الحقوق المالية أو التصرفات التى ينطبق عليها القانون الخاص وتعتبر شخصا معنويا عاما اذا ما رست حقا من حقوق السلطة العامة .

وقد كان هذا القول مفيدا فى تقرير مسئولية الدولة من تصرفاتها المالية فى وقت كنت القاعدة المقررة فية هى عدم مسئولية الدولة .

ولكن هذا التصوير قد فقد قيمتة الان بعد أن ساد مبدأ مسئولية الدولة عن أعمالها ، كما أنة قد يؤدى الى نتيجة عكس المقصودة . اذ يمكن الاستناد الى أزدواج شخصية الدولة ، لتقرير عدم مسئولية الدولة بأعتبارها شخصا معنويا خاصا عن أعمال الدولة بأعتبارها سلطة عامة (١) .

وبصفة عامة فان الرأى الراجح الان هو أن للدولة شخصية معنوية واحدة ، وان هذة الشخصية تظهرها كوحدة مستقلة عن الافراد المكونين لها . ولما كان وجود الدولة معنويا وليس وجود ماديا كالافراد . فان الدولة لا تستطيع أن تمارس سلطانها الا بواسطة أشخاص آدميين يعتبرون ممثلين لها (أى للشخص المعنوى) ويتصرفون باسمها .

ولا يغير من وحدة شخصية الدولة تعدد ممثليها أو تغيرهم وحلول آخرين محلهم ، فشخصية الدولة هى التى تفسر أستمرارها على مر الزمن رغم تغير الاحكام ، فهى دائمة الوجود وهذا الوجود لا يقبل الانقطاع ، وانما يتجدد بأستمرار رغم تعاقب الاجيال (٢) .

---

(١) راجع د . سليمان الطماوى - المرجع السابق - ص ٦٦ .

(٢) راجع د . محمد كامل ليلة - النظم السياسية (الدولة والحكومة) طبعة ١٩٨٣ ص ٣٨ .

- ويلاحظ فى هذا الشأن أن فكرة الوجود الدائم للدولة يترتب عليها نتائج بالغة الاهمية هى : ==

وتختلف الدولة عن غيرها من الاشخص المعنوية فى أنها لا تستمد شخصيتها من جهة أخرى ، وأنما توجد لها هذة الشخصية بمجرد نشوئها ، وذلك بعكس الحال بالنسبة للهيئات الاخرة ذات الشخصية المعنوية ، حيث أن الهيئات الاخيرة لا تتمع بالشخصية المعنوية الا بمقتضى القانون الذى تصدرة الدولة لهذا الغرض .

وأذا كانت الاراء الفقهية قد أستقرت على أن للدولة شخصية معنوية واحدة ، فان ذلك الامر انما يصدق بالنسبة للدولة البسيطة ، فالدولة البسيطة تكون لها شخصية معنوية واحدة تمارس بمقتضاها جميع حقوقها واختصاصاتها سواء فى الداخل أو الخارج . أما الدول المركبة وبخاصة الدول المتحدة اتحادا مركزي فان الامر بالنسبة لها يختلف عن ذلك .

فمن المعروف فى دول الاتحاد المركزى (١) إن الدويلات الداخلية فى الاتحاد تفقد شخصيتها من الناحية الخارجية ومن ثم تكون أمام دولة واحدة تمثل جميع الدويلات ،

= (أ) المعاهدات التى تعقدها الدولة مع غيرها من الدول تظل نافذة مهما تغير شكل لدولة أو تغير

(ب) الالتزامات المالية التى تتعهد به لدولة تظل قائمة وواجبة النفاذ وذلك بصرف النظر عن تغير شكل الدولة أو تغير ممثليها .

(ج) القوانين التى تصدرها الدولة تستمر قائمة ولا يؤثر فى ذلك تغيير فى شكله أو تبديل ممثليها ، وتظل القوانين باقية حتى تلغى صراحة أو ضمنا طبقا للوضع الدستورى فى الدولة .

(د) الحقوق التى للدولة تظل باقية لها وأن تغير نظام الحكم فيها فبقاء هذة الحقوق مرهون ببقاء الدولة فى ذاتها .

(١) ينشأ الاتحاد المركزى من أنضمام عدة دول بعضها الي بعض بحيث تكون دولة واحدة جديدة هى دولة الاتحاد . ويصبح لها السلطة على حكومات الدول الاعضاء فى الاتحاد وعلى رعايا تلك الدول وتفقد الدول الاعضاء نتيجة لهذا الاتحاد سيادتها الخارجية ، ولكنها تحتفظ بسادتها الداخلية فى معظم شئونها فيكون لكل دولة من الدول الداخلة فى الاتحاد المركزى دستورها ، =

ولكن الدويلات تحتفظ بشخصيتها من الناحية الداخلية وتبرم بمقتضى هذه الشخصية التصرفات التى تدخل فى أختصاصها . وعلى ذلك نكون أمام أكثر من شخصية فى الدول ذات الاتحاد المركزى لا شخصية واحدة ، وتتعدد تلك الشخصيات بعدد الدول الداخلة فى الاتحاد بالاضافة الى شخصية دولة الاتحاد ككل ، فالدول ذات الاتحاد المركزى تكون بمثابة **شخص** تعدد بعدد الدويلات الداخلة فى الاتحاد ولقد قام فى مصر مثل الدولة المركبة وهى دولة اتحاد الجمهوريات العربية . الا أن نشاط ذلك الاتحاد يعد مجمدا حاليا .

ثانيا : المحافظات

يمكننا القول بأن بوادر نظام الادارة المحلية فى مصر قد ظهرت منذ عام ١٨٨٣ ففى ذلك الحين صدر قانون أول مايو سنة ١٨٨٣ ، والذى بمقتضاة نشأ نظام مجالس المدريات ، غير أن ذلك القانون لم يعترف للمدريات بشخصية مستقلة عن شخصية الدولة ، ومن ثم غدت المدريات فى ذلك الوقت بمثابة فرعا للحكومة المركزية .

وبتاريخ ١٣ سبتمبر سنة ١٩٠٩ صدر القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٠٩ ، واعترف بالشخصية المعنوية لمجالس المديريات ، ولم يعترف بالشخصية المعنوية للمدريت ذاتها ، وقد أدى هذا الامر الى نتائج بالغة الخطورة ، فقد كان يترتب على منح الشخصية المعنوية لمجلس المديرية ، انقضاء شخصية المديرية بمجرد حل مجلسها ، كما كاان يمكن - بناء على ذلك - أن يتحلل المجلس الجديد من الالتزامات التى يكون قد ارتبط بها المجلس القديم لاختلاف شخص الملتزم .

= وقوانينها الخاصة بها ومجالسها النيابية ، وحكومتها وقضاؤها وفى نفس الوقت يكون للدولة الاتحاد المركزى دستور خاص بها ، وسلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية ويكون لها وحدها حق تولى الشئون الخارجية للاتحاد . فلها حق تبادل التمثيل السياسي مع الدول الاجنبية وأبرام المعاهدات .

- راجع د . كامل ليلة - المرجع السابق - ص ١٢٥ .

ولقد أستمر الحال على ذلك أيضا فى القانون النظامى رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ الصادر فى أول يونية سنة ١٩١٣ ، فكانت الشخصية المعنوية يعترف بها لمجالس المديريات دون ذاتها .

وعندما صدر دستور سنة ١٩٢٣ وضع الامور فى نصابها الصحيح حيث اعترف بالشخصية المعنوية للمديرية ذاتها (للاقليم) لا لمجلسها الذى لا يعدو أ، يكون بمثابة العضو التنفيذى لها .

فقد نصت المادة ١٣٢ من دستور سنة ١٩٢٣ على أن " تعتبر المديريات والمدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاصا معنوية وفقا للقانون العام بالشروط التى يقررها القانون ، وتمثلها مجالس المديريات والمجالس البلدية المختلفة ، ويعين القانون حدود أختصاصها .

كذلك نصت المادة ١٣٣ منة على أن " ترتيب مجالس المديريات والمجالس البلدية على أختلاف أنواعها واختصاصاتها وعلاقتها بجهات الحكومة تبينها القوانين ويراعى فى هذة القوانين المبادئ الاتية :

أولا : أختيار أعضاء هذة المجالس بطريقة الانتخاب الا فى الحالات الاستثنائية التى يبيح القانون فيها تعيين بعض أعضاء غير منتخبين .

ثانيا : أختصاص هذة المجالس بكل ما يهم أهل المديرية أو المدنية أو الجهة هذا مع عدم الاخلال بما يجب من أعتماد أعمالها فى الاحول المبينة فى القوانين وعلى الوجة المقرر بها .

ثالثا : نشر ميزانياتها وحساباتها .

رابعا : علنية الجلسات فى الحدود المبينة فى القانون .

خامسا : تدخل السلطة التشريعية أو التنفيذية لمنع تجاوز هذة المجالس حدود أختصاصاتها أو أضرارها بالمصلحة العامة وابطال ما يقع من ذلك .

ثم بعد ذلك تواترت القوانين فصدر القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ باعادة تنظيم مجالس المديريات ، والقانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ الخاص بأنتخاب أعضاء تلك المجالس .

وبصدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بشأن الادارة المحلية ألغيت تسمية المديريات وأستبدل القانون بها تسمية المحافظات وبذلك تم توحيد التسمية على مستوى كافة اقاليم الدولة ، وقد سار على نفس المنوال قوانين الادارة المحلية التالية أرقام ٥٧ لسنة ١٩٧١ ، ٥٢ لسنة ١٩٧٥ وكذلك قانون الادارة المحلية الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والمعدل بالقانونين أرقام ٥٠ لسنة ١٩٨١ و ٢٦ لسنة ١٩٨٢ .

ثالثا : المدن والمراكز والاحياء والقرى

يوجد بجانب الدولة والمحافظات أشخاص معنوية أقليمية أخرى وردت أول اشارة اليها فى دستور ١٩٢٣ حيث قررت المادة ١٣٢ منة اعتبار كل من المدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاصا معنوية وفقا للقانون العام وفى ظل أحكام هذا الدستور صدر القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ بنظام المجالس البلدية والقروية ، ثم استعيض عنة بالقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ .

كذلك صدرت تشريعات مستقلة بأنشاء مجالس بلدية فى بعض المدن الرئيسية كالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٩ بأنشاء مجلس بلدى الاسكندرية ، والقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٥٠ بأنشاء مجلس بلدى بورسعيد ، وقد عدلت كل هذة القوانين فى تواريخ لاحقة .

وعندما صدر دستور سنة ١٩٥٦ ، وبالرغم من وضوح أتجاة المشرع نحو أعطاء مزيد من العناية لنظام الادارة المحلية فى مصر الا أنة لم يشر صراحة إلى الوحدات الادارية التى يتكون منها الاقليم المصري فقد نصت المادة ١٥٧ منة على أن " تقسم الجمهورية المصرية إلى وحدات ادارية ، ويجوز أن يكون لكل منها أو لبعضها الشخصية الاعتبارية وفقا للقانون ، ويحدد القانون نطاق هذة الوحدات وينظم الهيئات الممثلة لها :

ويلاحظ على هذ النص أن المشرع الدستورى لم يفيد المشرع العادى (البرلمان) بتقسيمات أدارية معينة كما أنة لم يلزمة بتسميات محددة للوحدات الادارية لتى يرغب المشرع

العادى فى أنشائها ، ومن ناحية أخرى ترك للمشرع العادى حرية منح الشخصية المعنوية لاى من الوحدات التى يتقرر أنشائها .

وفى عام ١٩٦٠ صدر قانون الادارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ونص فى مادتة الاولى على أن " تقسيم الجمهورية العربية المتحدة بقرار من رئيس الجمهورية الى وحدات ادارية هى المحافظات والمدن والقرى ويكون لكل منها الشخصية المعنوية ويحدد نطاق المحافظات بقرار من رئيس الجمهورية ونطاق المدن بقرار من الوزير المختص ، ونطاق القرى بقرار من المحافظ .

ثم صدر بعد ذلك القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، وأضاف الى الوحدات المحلية الثلاثية المشار اليها فى دستور سنة ١٩٧١ وهى المحافظات والمدن والقرى وحدتين هما المراكز والاحياء وقرر لكل منها الشخصية المعنوية المستقلة .

وعلى ذلك اصبحت وحدات الحكم المحلى ذات الشخصية المعنوية فى مصر خمس وحدات هى المحافظات ، المراكز ، المدن ، الاحياء ، والقرى . وقد احتفظ قانون الحكم المحلى الجديد رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والمعدل بالقانونين أرقام ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، ٢٦٠ لسنة ١٩٨٢ بالتقسيم السالف الذكر ونص أيضا على تمتع كل منها بالشخصية المعنوية المستقلة .

واذا كان قانون الحكم المحلى الجديد قد نص فى المادة السابعة منة على تقسيم جمهورية مصر العربية الى أقاليم أقتصادية يضم كل منها محافظة أو أكثر ، وذلك بقصد تحقيق التعاون بين المحافظات المكاملة اقتصاديا الا أنة لم ينص على منح الشخصية المعنوية لتلك الاقاليم الاقتصادية ، ومن ثم لا يمكننا أدراج تلك الاقاليم فد عداد الوحدات المحلية .

المطلب الثاني
الاشخاص المعنوية المصلحية أو المرفقية

لقد أطلق الفقهاء على الاشخاص المصلحية أو المرفقية تسمية المؤسسة العامة أو الهيئة العامة(١) وهي عبارة عن " مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة ويتمتع بالشخصية المعنوية " ولما كانت المؤسسة العامة أو الهيئة العامة هي أحدى وسائل أدارة المرافق العامة فسوف نرجىء دراستها تفصيليا الى أن ندرس الطرق المختلفة لادارة المرافق العامة . ونكتفي هنا ببيان الاخصائص فيما يلي :

---

(١) تنص المادة ٦٩ من القانون المدني على أن "المؤسسة شخص اعتباري ينشأ بتخصيص مال مدة غير معينة لعمل ذي صفة انسانية أو دينية أو علمية أو فنية أو رياضية أو لاي عمل آخر من أعمال البر ، أو النفع العام ، دون قصد الى أن ربح مادي " ، وواضح من هذا النص أنه يقصد المؤسسات الخاصة أما تسمية المؤسسة العامة ، فقد كانت حتى عام ١٩٦٣ ، تطلق على كل شخص معنوي عام غير اقليمي . وفي سنة ١٩٦٣ رأى المشرع أن يقسم الاشخاص المعنوية المصلحية قسمين ، وأختص كل قسم منها بتسمية خاصة : فأطلق على المرافق الادارية ذات الشخصية المعنوية تسمية الهيئات العامة " ونظمها بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ ، وأطلق على المرافق العامة الاقتصادية ذات الشخصية المعنوية والتي تمارس نشاطها أساسا عن طريق شركات أو جمعيات تعاونية تسمية "االمؤسسة العامة" وأخضعها للقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ . وقد الغى هذا القانون وحل محله القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ بأصدار قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام ، وأخيرا صدر القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ بالغاء المؤسسات العامة . فبقى أصطلاح "الهيئة العامة" للدلالة على الشخص المصلحي ، والذى كان يطلق علية تسمية "المؤسسة العامة" قبل عام ١٩٦٣ .

أولاً : أن أختصاص الشخص المعنوى العام الاقليمي مقيد بالحدود اكافية للاقليم ، أما أختصاص الشخص المصلحي أو المرفقى (الهيئة العامة) فأنة مقيد بالغرض الذي من أجلة أنشئ ذلك الشخص . ولو كان ذلك الانشاء على مستوى الاقليم بأكملة ، ومن أمثلة ذلك الجامعات فهى وأن كانت هيئات عامة قومية الا أن الهدف من أنشائها هو التعليم الجامعى فقط ولذلك فهى تمارس أختصاصاتها فى هذا المجال دون سواء ، وكذلك الهيئة القومية لسكك حديد مصر فهى وأن كانت هيئة عامة قومية ألا أن الهدف من انشائها هو أنشاء وتشغيل شبكات السكك الحديدة على المستوى القومى (مستوى أقليم جمهورية مصر العربية كلة) ولذلك فهى تمرس أختصاصاتها فى هذا المجال دون سواء .

ثانيا : أن الهيئات العامة وأن كانت مقيدة بالغرض الذى أنشئت من أجلة الا أن أختصاصها فى تحقيق هذا الغرض قد يكون شاملا نطاق اقليم الدولة كلة وفى هذة الحالة تسمى " بالهيئة العامة القومية " ، وقد يكون محددا بنطاق أقليمى معين ، وفى هذة الحالة تسمى " بالهيئة العامة الاقليمية " .

فالهيئات العامة ليست كلها قومية ، بل أن بعضها اقليمية تتبع المحافظات أو المدن . فالمحافظات والمراكز والمدن والاحياء والقرى لها أن تنشئ مرافق عامة أقليمية كالمستشفيات والمعاهد والملاجئ . . . . الخ فاذا اعترف لهذة المرافق العامة بالشخصية المعنوية تحدث هيئات عامة اقليمية يشرف عليها الشخص الاقليمي الى أنشاها . أما الهيئات العامة القومية فان الدولة هى التى تتولى الاشراف عليها (١) .

ولقد ثار التساؤل بين الفقهاء عن المعيار الذى يمكن بواسطة التمييز بين الهيئات العامة القومية ، والهيئات العامة .

---

(١) يراجع المادة الاولى من القانون ٥٢ لسنة ١٩٨٠ باشاء هيئة قومية للسكك الحديدية السالف الذكر حيث يتضح منها أن تلك الهيئة تتبع وزير النقل وتدار بطريقة مركزية موحدة .

الاقليمية ، فذهب بعض الفقهاء الى القول بأن العبرة في هذا الشأن بطبيعة ونوع الخدمة التى تؤديها الهيئة العامة ، فاذا كانت الخدمة بطبيعتها قومية ، والعكس وذهب رأى آخر إلى أن معيار التميز هو بالنظر إلى الجهة التى أنشأت الهيئة العامة ،فإن كانت الدولة كانت الهيئة قومية ، وإذا لم تكن الدولة ولكن أحدى المحافظات مثلا كانت الهيئة أقليمية .

ثالثا : أرتبطت فكرة الهيئة العامة بداءة بفكرة المرفق العام بأعتبار هذا الاخير متصرفا إلى المرافق العامة الادارية ، غير أنه بتطور المرفق العام وشمولة لمرافق عامة أقتصادية سواء كانت صناعية أو تجارية وأيضا مرافق مهنية فان صفة الهيئة العامة تمتد أيضا الى هذة المرافق الجديدة طالما منحها المشرع الشخصية المعنوية .

رابعا : ينتهى الشخص المصلحى بسحب الشخصية المعنوية من المرفق العام ، أو بالاستغناء عن المرفق ذاته ، أو بأدماج الهيئة العامة فى هيئة عامة أخرى . وحينئذ تثور مشكلة أيلولة أموالها ، هذا الانقضاء بالاستغناء عن المرفق أو بسحب الشخصية المعنوية ، آلت أمواله الي الجهة الادارية التى كان يتبعها الشخص المصلحى ، فاذا كان تابعا للدولة آلة أمواله الي الدولة أما اذا كان تابعا لمحافظة أو مديمة آلت أموالة الي تلك المحافظة أو المدينة .

أما اذا انقضت الهيئة العامة بطريق ادماجها فى هيئة عامة أخرى آلت أموالها الي هذة الهيئة (١) .

المطلب الثالث

هل ثمة نوع جديد من الاشخاص المعنوية العامة ؟

كانت أشخاص القانون العام حتى عهد قريب تنتمى الى أحد القسمين السابقين : فهى أما أشخاص اقليمية ، أو أشخاص مصلحية أو مرفقية على التفصيل السابق . وهكذا كانت فكرة المؤسسة العامة بمثابة الوصف القانونى .

---

(١) راجع على سبيل المثال :

- المادة الخامسة من القانون رقم ١٥٢ لسنة ١٩٨٠ والخاص بإنشاء الهيئة لاقومية لسكك حديد مصر =

الذى يضفى على كل شخص معنوى عام لا ينتمى الى الأشخص لاعامة الاقليمية (١)

ولكن بعد الحرب العالمية الثانية ظهرت هيئات جديدة مهنية وأقتصادية ودينية ، وكذلك نشأت جمعيات خاصة عن طريق الجهود الفردية مستهدفة الصالح العام "الجمعيات ذات النفع العام " (٢) ولقد أضفى المشرع على تلك الهيئات والجمعيات عددا من أمتيازات السلطة العامة ، خاصة سلطة التقدير أو البت من جانب واحد (سلطة اصدار قرارات ملزمة) حتى تستطيع أن تودى مهمتها بكفاءة وفاعلية .

ومن هنا ثار التساؤل حول مدى خضوع قرارات تلك الهيئت والجمعيات لرقابة القضاء الادارى ، خاصة وأنها تملك سلطة البت والتقرير من جانب واحد تلك السلطة التى اذا لم تخضع لرقابة القضاء الادارى تعتبر سلطة خارقة تعسف بحقوق الافرد .

= حيث تنص على أن " يتكون رأس مال الهيئة من :

١- أموال الهيئة العامة للسكك الحديدية المنشأة بالقانون رقم ٣٦٦ لسنة ١٩٥٦ بإنشاء هيئة عامة لشئون سكك حديد مصر .

٢- لمبالغ التى تخصصها لها الدولة " .

- المادة الخامسة من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٨٠ والخاص بإنشاء الهيئة القومية للاتصالات السلكية حيث تنص على أن " يتكون رأس مال الهيئة من :

أ- أموال الهيئة العامة للمواصلات السلكية واللاسلكية المنشأة بقرار من رئيس الجمهورية رقم ٧٠٩ لسنة ١٩٥٧ بإنشاء المؤسسة المصرية العامة لشئون المواصلات السلكية واللاسلكية .

ب- المبالغ التى تخصصها لها الدولة .

(١) راجع د . سليمان الطماوى - المرجع السابق . ص ٤

(٢) راجع د . بكر القبانى - بحثة بعنوان " التكيف القانونى للمجمعات ذات النفع العام فى القانونين الفرنسى والعربى - منشور فى مجلة العلوم الادارية - العدد الثالث - ديسمبر ١٩٦٨ ص ٧ .

ولقد رأى مجلس الدولة الفرنسى أن أمامة طريقتين (١) يجب علية سلوك أحدهما لاخضاع سلطة البت والتقرير المعطاة للهيئات والجمعيات الخاصة لرقابة القضاء الادارى .

أوليهما : أن يعترف بظهور شخص جديد غير مسمى من أشخاص القانون العام .

ثانيهما : أن يفصل بين فكرة القرار الادارى والسلطة الادارية ، فاذا كان القرار الادارى يصدر عادة عن سلطة إدارية الا أن هذا الارتباط غير محتم ومن الجائز أن يصدر القرار الادارى عن هيئة خاصة بنص قانونى .

ولقد فضل مجلس الدولة الفرنسى أن يسلك الطريق الثانى وهو الفصل بين السلطة الادارية والقرار الاداريي ، فأعترف بصفة القرارات اتلادارية لقرارات الصادرة من هذة الهيئات الجديدة وكان ذلك فى حكم منبير " HONPEURT " الصادر فى ٣١ يوليو سنة ١٩٤٢ (١) .

---

(١) راجع موقف مجلس الدولة الفرنسى من سلطة البت والتقدير للنقابات المهنية والجمعيات الخاصة ذات النفع العام فى رسالة " لافولى " بعنوان " تطور مفهوم القرار التنفيذى فى القانون الاداري الفرنسي " .

(٢) راجع حكم محكمة مجلس الدولة الفرنسى فى قضية منبير HONPEURT الصادر بتاريخ ٣١/ ٧/ ١٩٤٢ المنشور فى مجلة (MAQNIER) ١٩٤٣ ص ٥٧ مع تعليق بونار .

وهذا الحكم خاص بلجان التنظيم

فعندما نشبت الحرب العالمية الثانية استدعت ظروف الحرب تدخل الدول فى النشاط الاقتصادى فقام المشرع بتنظيم مواقف للانتاج الصناعى لكى يحقق أفضل استخدام للموارد المتاحة سواء من حيث معدل الانتاج أو جودتة أو سعر المنتجات ، وعهد المشرع بهذة المهمة التى تتعلق بالصالح العام لهيئات أقتصادية أطلق عليها " لجان التنظيم " وهى لجان تعمل تحت أشراف وكيل الوزارة المختص وكنت تملك سلطة التقدير أو البت من جانب واحد ، وهيئات هذا الحكم تفيد أن لجان التنظيم تملك سلطة التقدير من جانب واحد ولكنها ليست مؤسسات عامة ، ولم يطلق عليها مجلس الدولة اسم مؤسسات خصة بل تجاهل تحديد طبيعة تلك اللجان .

طلبيعة هذة الهيئات من حيث كونها من اشخاص القانون العام أو من أشخاص القانون الخاص .

وفى عام ١٩٦١ أصدر مجلس الدولة الفرنسي حكمين هما حكم ما جنية " MAGNIER " بتاريخ ١٣ يناير سنة ١٩٦١ (١) وحكم فى قضية الاتحاد العام للمنتجات الزيتية: GROUPEMENT NATIONAL LES PRODICTS

الصادر بتاريخ ١٦ / ١٠ / ١٩٦١ (٢) .

---

(١) راجع حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية ما جنيه الصادر بتاريخ ١٣ / ١ سنه ١٩٦١ والمنشور فى مجلة (R . D . B .) ١٩٦١ ص ١٠٥ وتتخلص وقائع هذة الدعوى فى أن المشرع أعد تنظيمها لحماية زراعة الخضروات من الطفيليات والحشرات الضارة وعهد بهذة المهمة الى جمعيات تكونت فى شكل نقابات مصدقا عليها من المحافظ ، وقد ثار التساؤل حول طبيعة القرارات التي تصدرها هذة الهيئات عددا من امتيازات السلطة العامة أنما كان بقصد أنشاء مرفق عام اداري ولكنة عهد بادارته تحت أشراف الادارة الى هيئات القانون الخاص ومن ثم فانة فى حالة اتخاذ تلك الهيئات قرارات من جانب واحد ملزمة للملاك والمنتفعين ذوى الشأن فأن هذة القرارات تعد قرارات ادارية تخضع لرقابة المحاكم الادارية .

(٢) راجع حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ١٦ / ١٠ / ١٩٦١ فى قضية الاتحاد العام للمنتجات الزيتية والمنشور فى مجلة (R.D.B.) ١٩٦٢ ص ٧٢١ مع تعليق فالين .

وتتخلص وقائع هذة الدعوى فى أن الاتحاد العام للمنتجات الزيتية قد عهد اليه بتوزيع كميات من المعدات على أعضائه وأثير التساؤل حول طبيعة القرارات التي تصدر عن هذا الاتحاد وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنة " من حيث أن القرار الصادر فى ١٧ مارس سنة ١٩٤٩ ترتب علية أن يساهم الاتحاد المذكور – وهو عبارة عن هيئة مهيمنة من أشخاص القانون الخاص – فى تطبيق اللوائح الاقتصادية وذلك بمنحه سلطة البت والتقرير التى تعد امتيازا من امتيازات السلطة العامة . . . . =

وقد قرر فيهما أن بعض القرارات التى تصدر عن بعض أشخاص القانون الخاص تعد قرارات ادارية قابلة للطعن فيها بالالغاء أمام مجلس الدولة .

ومما سبق يتضح إن مجلس الدولة الفرنسي لم يعتبر النقابات المهنية والهيئات الخاصة الاقتصادية والدينية والجمعيات ذات النفع العام من بين أشخاص القانون العام ، وأن كان قد أخضع القرارات الصادرة منها لرقابة القضاء الادارى الغاءا وتعويضا ، فمجلس الدولة الفرنسي يرى أنه ليس في حاجة الي أعفاء صفة السلطة الادارية على تلك الهيئات والجمعيات حتى يعترف بأن قراراتها قرارات أدارية ، ومن ثم فان النقابات المهنية والهيئات الاقتصادية والدينية لا زالت فى نظر مجلس الدولة الفرنسي أشخاص معنوية خاصة .

أما مجلس الدولة المصري فقد سلك طريق آخر عكس الطريق الذى سلكة مجلس الدولة الفرنسي أزاء النقابات المهنية والهيئات الاقتصادية والدينية والجمعيات ذات النفع العام . فقد أعترف المجلس بأن النقابات المهنية والهيئات الاقتصادية والدينية من أشخاص القانون العام (١) ولكن المجلس تجاهل الحاق تلك الهيئات بأي من نوعي أشخاص القانون العام المعروفة (الاشخاص المعنوية العامة الاقليمية ، والاشخاص المعنوية العامة المصلحية) .

= ومن حيث أن القرار المطعون فيه الذى أصدره الاتحاد العام لمصانع الزيوت بتاريخ ١٤ أبريل ١٩٤٩ والصادر تطبيقا للمهمة المشار اليها بعالية يعد قرارا اداريا . . . " ويتضح من هذا الحكم أن المجلس لم يعترف بأن تلك الهيئات المهيمنة من أشخاص القانون العام .

- راجع في نفس المعنى حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ١٣ / ٧ سنة ١٩٨٦ في قضية (Bonquen) مجموعة مجلس الدولة ص ١ .

(١) من أحدث أحكام محكمة القضاء الاداري فى هذا الشأن حكمها بتاريخ ٦ مارس سنة ١٩٧٣ في القضية رقم ٢٦٨ لسنة ٢٥ ق المجموعة ص ١٨١ حيث قضت بأنة " من المسلم أن تنظيم المهن الحرة كالطب والهندسة والمحاماة وهى مرافق عامة مما يدخل فى أختصاص الدولة بوصفها قوامة على المرافق العامة فاذا رأت الدولة أن تتخلي عن هذ الامر لارباب المهن أنفسهم لانهم أقدر علية مع تخويلهم =

ومن ثم ثار التساؤل عما اذا كان ثمة نوع جديد من الاشخاص المعنوية العامة يختلف عن النوعين المعروفين .

= نصيبا من السلطة العامة يستعينون به على تأدية رسالتهم مع الاحتفاظ بحقها فى الاشراف والرقابة تحقيقا للصالح العام فان هذا لا يغير من التكييف القانوني لهذة المهن بوصفها مرافق عامة ، وقد أضفت القوانين على النقابات القائمة على المرافق المذكورة شخصية معنوية مستقلة وخولتها من نوع ما تختص به الهيئات الادارية العامة فخولتها حق أحتكار المهنة وقصرها على أعضائها دون سواهم كما خولتها حق فرض رسوم مالية على صورة أشتراكات جبرية ، ثم سلطة أصدار قرارات واجبة التنفيذ فى شئون الاعضاء وسلطة تأديبهم وسلطة تشريع بوضع اللوائح الداخلية ، ومن ثم فالنقابات أشخاص أدارية من أشخاص القانون العام وقراراتها هى قرارات ادارية قابلة للطعن فيها بدعوى الالغاء أمام مجلس الدولة بهيئة قضاء اداري وهذه المبادئ تسرى كلها على أتحاد نقابات المهن الطبية بأعتبار أن هذا الاتحاد يضم أعضاء نقابات الاطباء والصيادلة وأطباء الاسنان والاطباء البيطريين طبقا لاحكام القانون ، ومن ثم تكون القرارات الصادرة من الاتحاد المذكور قرارات ادارية أيضا" .

– راجع فى نفس المعني حكمها بتاريخ ١٧ / ١ / ١٩٦٧ فى القضية رقم ١٣٢ لسنة ١٨ ق المجموعة ص ٥٤ .

– راجع أيضا حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٢ / ٤ / ١٩٥٨ فى القضية رقم ٦٠٨ لسنة ٣ ق ص ١١٠٣ فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع الصادرة فى ٢٤ / ٦ / ١٩٧٨ رقم ٥٩٤ ملف رقم ٨٨ / ١ / ٢٧ (لم تنشر بعد) وقد جاء بها " نقابات المهن التى تنشأ بقانون لتحقيق أهداف ذات نفع عام يكون لها مقومات أشخاص القانون العام وقرارات النقابة فى نطاق تنظيم العمل بها وفى شئون أعضائها تعتبر قرارات ادارية" .

– راجع أيضا حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٨ / ١ / ١٩٧٥ فى القضية رقم ٤٤١ لسنة ١٦ ق المجموعة ص ١١٩ حيث أعترفت المحكمة الادارية العليا فية بأن الهيئات الدينية تعد من أشخاص القانون العام فقد قضت بأن " . . . مجلس ادارة هيئة أوقاف الاقباط الارثوذكس وقد ناطبة القانون =

أما بالنسبة للجمعيات ذات النفع العام فقد أعتبرها مجلس الدولة المصرى من أشخاص القانون الخاص ومن ثم رفض خضوع القرارات الصادرة منها لاختصاصة (١) .

وفي الحقيقة أن مسلك مجلس الدولة المصرى أزاء النقابات المهنية والهيئات الاقتصادية والدينية والجمعيات العامة ذات النفع العام يحتاج منا الى مناقشة موجزة لننتهى بعد ذلك برأينا فى القول بما اذا كان حقيقة ثمة نوع جديد من الاشخاص المعنوية العامة أم لا .

أولاً : أن أساس المشكلة هى أن مجلس الدولة المصرى لا زال يربط بين فكرة السلطة الادارية والقرار الادارى ، فلا يعترف بصفة القرار الادارى الا للقرارات الصادرة من جهات أدارية ، أما القرارات التى تصدر من الهيئات الخاصة فأنة لا يعتبرها قرارات أدارية ومن ثم لا يختص بالنظر في الطعن فيها سواء بالالغاء أو التعويض .

= الاختصاص بتعيين وعزل القائمين على ادارة الاوقاف الخيرية للاقباط الارثوذكس وهو الاختصاص الذى كان مقصودا من قبل للمحاكم الشرعية أنما يمارس هذا الخصوص بنشاطا اداريا دعت الية اعتبارات الصالح العام ومن ثم تكون القرارات الصادرة منة قرارات ادارية يدخل النظر فى طلب الغائها فى أختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء أدارى" .

(١) راجع حكم محكمة القضاء الادارى الصادر بتاريخ ٥ / ٤ / ١٩٧٢ فى القضية رقم ٢٩٥ لسنة ٢٤ ق المجموعة ص ١٠٧ حيث قضت " . . . بأنة يخلص مما تقدم أن الجمعية التعاونية الزراعية لا تعد أن تكون مؤسسة خاصة ذات نفع عام ، وترتيبا على ذلك تكون القرارات الصادرة من القائمين على أدارتها فى شأن العاملين بها أو فى غير ذلك من الشئون لا تعد من القرارات الادارية التى يجوز الطعن فيها بالالغاء أمام القضاء الادارى كما أن موظفيها لا يعدون من الموظفين العاملين لان العلاقة التى تربطهم بها علاقة تعاقدية يحكمها القانون الخاص " .

وعندما ظهرت النقابات المهنية (نقابة المحامين، والمهندسين، والاطباء وغيرها) والهيئات الاقتصادية (بنك التسليف الزراعى، والبنك العقارى وبورصة ميناء البصل) والهيئات الدينية (المجلس الصوفى الاعلى والمجلس الملى) حاول المجلس أن يخضع قرارات تلك الهيئات لرقابة القضاء الادارى، ونظرا لارتباط القرار الادارى فى نظر المجلس بالسلطة الادارية كما سلف البيان، فقد أعتبر المجلس النقابات المهنية والهيئات الاقتصادية والدينية من أشخاص القانون العام حتى تستطيع أن يخضع قراراتها لرقابتة، ولما كان المجلس قد تجاهل الحاق تلك الهيئات بأى من نوعي أشخاص القانون العام المعروفة (الاشخاص المعنوية الاقليمية، والاشخاص المعنوية المصلحية) فقد ثار التساؤل عما اذا كانت تلك الاشخاص العامة الجديدة تعد من الهيئات العامة (١) أم أنها نوع جديد من أشخاص القانون العام (٢) .

ثانيا : أما بالنسبة للجمعيات ذات النفع العام فقد أعتبرها مجلس الدولة المصري من أشخاص القانون الخاص ويرفض الاعتراف القرارات الصادرة منها بصفة القرارات الادارية ومن ثم أخرجها من أختصاصة وقد أيدة في ذلك الجانب الأكبر من الفقهاء المصريين (١) .

---

(١) راجع د . محمد فؤاد مهنا - القانون الادارى طبعة ١٩٦٣ - ١٩٦٤ ص ٩٦٢ حيث يعتبر النقابات المهنية والهيئات الاقتصادية والدينية هيئات عامة .

(٢) راجع د . سليمان الطماوي - المرجع السابق - ص ٨٥ حيث يرى أن النقابات المهنية والهيئات الاقتصادية والدينية نوعا جديدا من أشخاص القانون العام .

(٣) يجمع الجانب الأكبر من الفقهاء المصريين على القول بدخول الجمعيات ذات النفع العام فى عداد الاشخاص الخاصة فهم يقسمون الاشخاص المعنوية الى أشخاص خاصة وتشمل الشركات والمؤسسات والجمعيات العادية والجمعيات ذات النفع العام، وأشخاص عامة وتشمل الدولة والوحدات الاقليمية والهيئات العامة .

راجع فى ذلك المستشار بدوى حمودة "المؤسسات العامة"

فالدولة ذاتها حينما تدخل فى علاقة قانونية مع أحد الافراد دون أن تستخدم فى تلك العلاقة وسائل القانون العام ، وأنما تدخل فيها كأى شخص عادى ، فان أى نزع يحدث بشأن تلك العلاقة يخضع للقضاء العادى وتطبق علية قواعد القانون الخاص وهى مسألة متفق عليها فقها وقضاءا - دون أن نحتاج لان نضفى على الدولة صفة المؤسسة الخاصة .

وعلى ذلك فنحن نرى أنة لا محل للقواعد بظهور نوع جديد من الاشخاص المعنوية ، وأنما كل ما يمكن أن يقال فى هذا الشأن أنة أذا أعطت الدولة لاى من النقابات المهنية والهيئات الدينية والاقتصادية والجمعيات الخاصة ذات النفع العام ، سلطة أستخدام وسائل القانون العام فان تلك الهيئات والجمعيات حين تستخدم تلك السلطة فى مباشرة نشاط معين ، يجب أن يخضع هذا النشاط لرقابة القضاء الادارى دون القضاء العادى ، أما باقى أنشطة تلك النقابات والهيئات والجمعيات والتى لا تستخدم فيها وسائل السلطة العامة فأنها تخضع للقضاء العادى وتطبق عليها حينئذ قواعد القانون الخاص .

المبحث الثاني

النتائج التي تترتب علي منح الشخصية المعنوية العامة

يترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية وجود شخص قانونى جديد هو الشخص المعنوي ، وهو الامر الذي يترتب علية نتائج هامة بعضها مشتركا بين الاشخاص المعنوية العامة والاشخاص المعنوية الخاصة ، والبعض الاخر تنفرد بة الاشخاص المعنوية العامة دون الاشخاص المعنوية الخاصة .

ولقد ورد فى القانون المدنى النتائج المشتركة بين الاشخاص المعنوية العامة والاشخاص المعنوية الخاصة ، وهى بصفة عامة نتائج تترتب على منح الشخصية المعنوية سواء كان ذلك المنح لمنظمة عامة أم لمنظمة خاصة .

فقد نصت المادة ٥٣ من القانون المدني على أن :

١- الشخص الاعتبارى يتمتع بجميع الحقوق الا ما كان منها ملازما لصفة الانسان الطبيعية ، وذلك فى الحدود التى قررها القانون .

٢- فيكـــون لــــه :

(أ) ذمة مالية مستقلة .

(ب) أهلية فى الحدود التى يعينها سنة أنشائة ، أو التى يقررها القانون .

(ج) حـــق التقاضـــي .

(د) موطن مستقل - ويعتبر موطنة المكان الذى يوجد فية مركز أدارتة . والشركات التي يكون مركزها مركزها الرئيسي فى الخارج ولها نشاط في مصر يعتبر مركز ادارتها بالنسبة للقانون الداخلى ، المكان الذي توجد فية الادارة المحلية .

٣- ويكون لة نائب يعبر عن أرادتة " .

أما النوع الثاني من النتائج المترتبة على منح الشخصية والتي تنفرد بها الاشخاص المعنوية العامة - وهي محل دراستنا - دون الاشخاص المعنوية الخاصة فهي تتمثل فيما يلي :

أولآ : ان الاشخاص المعنوية العامة وان كانت مستقلة بذاتها من الدولة ، الا أن هذا الاستقلال ليس مطلقا ، بل أن الدولة تبسط رقابتها وأشرافها عليها في مباشرة عملها بوسائل متعددة سوف نتناولها فيما بعد .

ثانيا" : أن الاشخاص المعنوية العامة تتمتع بأمتيازات السلطة العامة ، وتستخدم وسائل القانون العام في مباشرة وظائفها كلها الحق في أصدار قرارات إدارية ملزمة ، كما أن لها سلطة نزع الملكية وأبرام العقود الادارية وذلك في حدود القانون ، ومن ثم يمكن القول بصفة عامة بأن الاشخاص المعنوية العامة تشارك الدولة في مظاهر سلطاتها .

ثالثا" : يستقل موظفي الاشخاص المعنوية العامة عن موظفي الدولة ، فأشخاص القانون العام الاقليمية كالمحافظات والمراكز والمدن والاحياء والقري وأشخاص القانون العام المصلحية كالهيئات العامة ، تستعين بموظفين لتنفيذ ما نبط بها من واجبات ، وينظم علاقات هؤلاء الموظفين بالاشخاص المعنوية العامة التابعين لها تشريعات مستقلة الا أنهم مع ذلك يخضعون لقانون العاملين المدنيين في الدولة في الحالات التي لم يرد فيها نص في التشريعات .

الخاصة بهم ، فتنص المادة الاولى من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أن : مادة ١ : يعمل في المسائل المتعلقة بنظام العاملين المدنيين بالدولة بالاحكام الواردة بهذا القانون وتسرى أحكامة على :

١- العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والاجهزة التي لها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحلي .

٢- العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص علية اللوائح الخاصة بهم ولا تسرى هذة الاحكام على العاملين الذين تنظم شئون توظيفهم قوانين أو قرارات خاصة فيما نصت علية هذة القوانين والقرارات .

رابعا" : تستقل أشخاص القانون العام بأموالها من أموال الدولة . فالاشخاص المعنوية العامة تستقل بأموالها عن أموال الدولة حيث أن لها ميزانيتها الخاصة وذمتها المالية الخاصة بها والمستقلة عن ميزانية الدولة والذمة المالية للدولة .

خامسا" : للشخص المعنوي أهلية التقاضي مستقلا عن الدولة دفاعا عن حقوقة أو استيفاء لهذة الحقوق من الغير ، حتي لو كان هذا الغير الدولة أو أى شخص اداري آخر ، وعلي ذلك فأن للشخص المعنوي الحق في مباشرة الدعاوى التى ترفع منة أو علية موجة من الافراد المكونين لة أو ضدهم ، حيث يما رسها هؤلاء الافراد بأعتبارهم ممثلين للشخص المعنوي طبقا لقانون أنشائة ، يترتب على ذلك عدم قبول الدعاوي التي ترفع من أو علي غير الممثل القانوني للشخص المعنوى .

سادسا" : تستقل الاشخاص الادارية عن الدولة في تحمل مسؤلية الافعال الضارة التي تقع منها أو من موظفيها . ولا يغير من هذا الوضع قانونا كون أشخاص القانون العام الاقليمية والمصلحية تخضع لوصاية السلطة المركزية ، فهذة الرقابة التى تمارسها الدولة على جميع أشخاص القانون العام ، سواء أكانت رقابة سابقة أو لاحقة ، لا تغير من الحقيقة القانونية التى تنحصر في أسناد العمل - ولو أذنت بة الحكومة المركزية - الي شخص القانون العام الذي صدر منة وبالتالى يتحمل ذلك الشخص مسئولية عمله (١) .

---

(١) راجع : د . سليمان الطماوي - المرجع السابق - ص ٩٠ .

الفصل الثاني
المركزية الادارية واللامركزية الادارية

تمهيد :

أن فكرة السلطة هي جوهر العلم ومبحث علم السياسة (٢) وتوزيعها في داخل الدولة هو الذي يؤدي الي تباين نظم الحكم وتعددها . وقد ساد حتى الان مبدأ توزيع السلطة في داخل الدولة على ثلاث هيئات رئيسية هي الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية والهيئة القضائية ، تتولى كل منها القيام بأحدى وظائف الدولة الثلاث . الا أن تقسيما آخر لسلطات الدولة قد بدأ يجد مكانة فيتحدث العلماء الان عن السلطة الحكومية والسلطة الادارية ، تختص الاولى برسم السياسة العامة للدولة وتتولى الاخري تنفيذ هذة السياسة .

ويتمثل الهدف من توزيع السلطة بين هيئات الدولة وأجهزتها فى الوصول الى أفضل نظام لانجاز مهام الدولة والحصول على الاراء التى تقدمها علي أحسن نحو ممكن وبأقل تكلفة مستطاعة . وهنا ينبغى أن توضع الحقائق الواقعية وظروف المجتمع موضع الاعتبار ، بأن يتناسب النظام مع الاوضاع السائدة وأن جاءت أو تأخرت فالتنظيم الناجح هو الذى يهبط فى البداية الى مستوى الواقع الذى يعالجة ليأخذ بيدة ويرتفع برفق معة الى أعلى درجات التقدم لتي يمكن أدراكها .

---

(٢) راجع :

Mavrice Deverger , introduction a la piolitque collection iclle 1964, p . 15 et suiv.

فأذا تركنا السلطة السياسية جانبا وجدنا أن السلطة الادرية فى الدولة توزيع على وحدات متعددة لكل منها أختصاص محدد ومن المبادئ المسلم بها فى علم الادارة لان أن الوحدات الادارية فى الدولة أيا كان نظام توزيع السلطة فيها تتدرج فى سلم اداري ، تخضع درجاتة الدنيا بطريقة أو بأخرى لسلطة الدرجات التى تعلوها فى حدود متفاوتة .
وينحصر الهدف الاساسى الذى يجب أن يحققة نظام توزيع السلطة فى قضاء أكبر قدر ممكن من الحاجات العامة بدقة وسرعة . وهذا يستلزم الا تنفرد الدرجات العليا فى السلم الاداري وحدها بسلطة البت فى كل الامور فتعجز عن بحثها أو تنؤ بها . فمن دقة توزيع الاختصاص منح سلطة أتخاذ القرار الى درجات السلم الادارى الاقرب الى المسائل المراد الفصل فيها ، وهى التى يتجمع لديها أكبر قدر من المعلومات الصحيحة عن هذة المسائل .
الا أنة بجانب الرغبة فى تحقيق هذا الهدف تحرص الدولة كذلك أيا كان نظام الحكم فيها أو طريقة توزيع لسلطة على أجهزتها على الحفاظ على كيانها بحيث لا يمس الاستقلال الذى تتمتع بة هذة الاجهزة بوحدة الدولة وسلامتها . لذلك فان توزيع السلطة فى أى دولة من الدول لا يمكن أن يصل الى حد خلق وحدات تامة الاستقلال فى داخل الدولة اذ تظل السياسة العامة للدولة واحدة ، بل والسياسة الادارية كذلك فى حدود تتفاوت بتفاوت مدى السلطة الممنوحة لهيئت المحلية .
ومن أجل هذا يقتضى التنظيم الادارى فى بلد معين وزمن معين البحث فى طبيعة الاسلوب الذى تسير علية الحكومة فى تأدية وظيفتها الادارية .
وقد يكون هذا الاسلوب مركزيا أو لا مركزيا . فالاول يهدف الى توحيد لوظيفة الادارية فى أيدى السلطة لتنفيذية ، تديرها بواسطة من تعينهم من الموظفين فى المصالح الكائنة فى العاصمة أو الفروع التابعة لها فى الاقاليم على السواء ما الثانى ، أى الاسلوب اللامركزى ، فمن مقتضاة أقتطاع جزء من الوظيفة الادارية التى يضطلع بها أصلا السلطة التنفيذية وأسنادة لى هيئات مستقلة أقليمية أو مصلحية تباشرة تحت رقابة السلطة التنفيذية .

على أن الاخذ بأحد الاسلوبين أو كليهما معا ، يتوقف على الاعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة بكل دولة . فاذا ما تخيرت أحدهما ، فليس هناك ما يلزمها بالابقاء علية أبدا بغير تبديل ، بل أنة ليتغير تبعا لتغير الظروف . فمن الملاحظ مثلاً أن الازمت السياسية والاقتصادية تنمو بالحكومت صوت التوسع فى تطبيق المركزية ليستطيع مواجهة هذة الازمات عن طريق تنفيذ ما وضعة
من تشريعات . كما أن هذا المزج من المركزية والا مركزية يتوقف على مدى نضج الشعب وعناية بالشئون العامة .

وبناء على ما تقدم ، تتناول فى مبحثين متتالين دراسة نظريتى المركزية واللامركزية ، ثم نخصص فصلاً ثالثاً لدراسة تفويض الاختصاص والحلول فية نظرا لانة من الموضوعات المتصلة أتصالا وثيقا بأسس التنظيم الاداري .

المبحث الاول

المركزية الادارية

ندرس المركزية الادارية في ثلاثة مطالب على التوالى هى :

١- تعريف المركزية الادارية .

٢- تطبيقات المركزية الادارية .

٣- مزايا وعيوب المركزية الادارية .

المطلب الاول

تعريف المركزية الادارية

يقصد بالمركزية فى مفهومها العام التجميع وعدم التجزئة . ففى المجال السياسي يقصد بالمركزية - مثلا - تجميع السلطة السياسية فى يد فرد واحد أو هيئة واحدة . أما فى المجال الادارى ، فيقصد بها ، قصر ممارسة الوظيفة الادارية فى الدولة علي السلط

التنفيذية ، ممثلة فى كبار العاملين بها فى العاصمة أو ممثليها فى الاقليم مع خضوعهم للتدرج الرئاسى .

ففي ظل ذلك النظام تنفرد السلطة المركزية فى عاصمة الدولة أو ممثليها الخاضعين للتبعية الرئاسية المتدرجة فى الاقاليم بممارسة الوظيفة الادارية كلها ، دون أن يشاركها في ذلك أشخاص آخرون يتمتعون بأى استقلال ذاتى - أيا كانت درجته أو نوعه - ويخضعون للسلطة الرئاسية المتدرجة التي تسمح لهؤلاء المتربعين علي قيمة الوظائف الادارية فى العاصمة بالهيمنة التامة على زعمائهم وأشخاصهم .

فالنظام المركزى كما عبر عنه الفقيه Geiser هو النظام الذى يلحث المرافق العامة بمركز واحد هو الدولة (١) .

وعلي ذلك فمفهوم المركزية بعيد تماما عن أن يكون بمعني أحتكار شخص واحد ، أو هيئة واحدة داخل الدولة لجميع الاعمال الادارية يقوم بتوجيه القوات المسلحة بجميع أنواعها ، وسلطة إصدار القرارات التنفيذية مباشرة تنفيذها ، وسلطة التعين فى الوظائف العامة .

ولكن المعني الصحيح والسليم للمركزية والمتفق علية بين الفقهاء جميعا هو الذى يحمل معنى احتكار السلطة الواحدة فى الدولة - وأن كثرت فروعها وتعددت صورها وتنوعت هيئاتها - لوظيفة الادارة العامة داخل الدولة ما دامت هذة الفروع وتلك الهيئات لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصين تلك السلطة المهيمنة على شئون الادارة ، ما دامت التعبية الرئاسية تربطهم دائما وأعمالهم بها .

---

(١) Geiser , Droit Aminístratif , 1972, P 50.

ومما سبق يتضح أن المركزية الادارية تقوم على مجموعة من العناصر والمقومات الاساسية هي:

أولا : تركيز السلطة فى أيدى الادارة المركزية :

فالمركزية الادارية تعني تركيز الوظيفة الادارية في يد سلطة واحدة تكون هي الوحيدة المهيمنة على جميع عناصر الوظيفة الادارية - وفقا للمفهوم السابق - لا يشاركها فيها أي هيئة أخرى(١) . فسلطة التقرير والبت النهائي في المسائل الادارية تتجمع في النهاية ومن خلال تنظيمات متعددة الاشكال، والاهداف لتستقر في يد سلطة واحدة داخل الدولة قد تشاركها هيئات أخرى فى أجراء الدراسات التمهيدية، ولكن لا تنافسها أية هيئة اخرى فى اتخاذ القرارات النهائية الملزمة(٢) . فيشرف الوزراء فى العاصمة على جميع المرافق العامة، سواء كانت تلك المرافق قومية أو محلية، ومن ثم فلا محل فى مثل هذا النظام لمجالس أقليمية أو بلدية منتخبة تتولى الاشراف على المرافق المحلية وأن كان ثمة موظفون فى الاقليم منهم عمال السلطة المركزية .

---

(١) راجـــع :

Peiser , Droit Administratif, 1972, p. 50 Charles Debbasch, Droit - Adminstraif 1972 p . 88.

حيث يرى أنة فى ظل النظام المركزى لا توجد حياة أدارية خارج الهيئات المركزية التى هى وحدها المؤهلة لاتخاذ القرارات الادارية على جميع أراضى الاقليم أن هذة القرارات تسند الى الدولة وهى الشخصية القانونية المعترف بها على ألا يمنع ذلك السلطة المركزية من أن تنسق أعمالها بالنسبة لكل جزء من أراضى الدولة وفقا لظروفة ومتطلباتة واحتياجاتة .

(٢) مع تفرقة بين نظام التركيز ونظام عدم التركيز الاداري وفقا للتفصيل الذى سيرد في حينة .

ثانيا : خضوع موظفى الحكومة المركزية لنظام السلم الاداري :

يستتبع الاخذ بالنظام المركزي أن يخضع الموظفون لفكرة السلم الادارى (١) أى أن ينتظم الموظفون فى رابطة ذات مدارج تصاعدية تنتهي الي الرئيس الادارى الاعلي هو الوزير الذى يتولى شئون وزارته . وينشأ عن هذا التدرج بين الموظفين أن يخضع المرؤوس منهم لرقابة الرئيس . وتعرف هذه السلطة بقاعدة السلطة الرئاسية أو الرقابة الرئاسية .

ونحن نفضل استعمال تعبير "الرقابة الرئاسية" حتى لا يعتقد الموظفون ، وعلى الاخص الرؤساء منهم ، ان هذة السلطة الرئاسية مطلقة ، أو حقا مصاحبا للوظيفة . على أن حقيقة الامر أن سلطة الرئيس لا تعدو أن تكون اختصاصا يباشرة وفقا للقوانين واللوائح (٢) . كما أن الرئيس يعد في الوقت ذاتة مرؤوسا لرئيسة الاعلى الى أن نصل الى الرئيس الادارى الاعلى أو الوزير وهو الذى تخضع اعماله للمسئوليتين القضائية والسياسية .

وتتضمن الرقابة الرئاسية التى يجربها الرئيس على مرؤوسية عنصرين هما : عنصر التوجية ، وعنصر الرقابة . ويتمثل عنصر التوجية فيما يصورة الرئيس الى مرؤوسية من أوامر وتعليمات ومنشورات . فالتعليمات هى الاوامر الصادرة من الرئيس الى موظف معين ، وقد تكون شفوية أو كتابية . أما المنشورات ، فهى الاوامر الصادرة الى طائفة من الموظفين ، وتأخذ دائما شكلا كتابيا .

١

---

(١) راجع : مؤلف هوريو فى موجز القانون الادارى - الطبعة الرابعة ص ٤٣ وما بعدها .

(٢) يفضل أستاذنا المرحوم الدكتور فؤاد العطار استعمال تعبير "الرقابة الادارية" بدلا من تعبير "السلطة الادارية" للاسباب السالف ذكرها فى المتن . راجع فى هذا الشأن بحثة بعنوان "نظرية اللامركزية الاقليمية" ومنشور فى مجلة العلوم القانونية والاقتصادية - جامعة عين شمس - السنة الثامنة - العدد الاول يناير ١٩٦٦ ص ٣٥ وما بعدها . - أما أستاذنا الدكتور سليمان الطماوى فأنة يفضل أستعمال تعبير "السلطة الرئاسية" راجع - مرجعة السابق - ص ٩٣ .

ومن المسلم بة أنه ليس لهذه الاوامر المصلحية أى أثر قانونى خاص ، فلا يتقيد بها غير الموظفين ، الذين تلزمهم واجبات الوظيفة باطاعة هذة الاوامر ، والا تعرضوا للجزاء التأديبى . ويكون عنصر التوجية هذا سابقا على أعمال المرؤوسين ويهدف الى أرشادهم وتوجيههم .

أما عنصر الرقابة ، فهو لاحق على أعمال الموظف ، ويرمى الى التحقيق من مطابقة أعماله للاوضاع والشروط المقررة لذلك .

وتقع هذة الرقابة على أشخاص الموظفين وأعمالهم . وتبدو الرقابة على أشخاص الموظفين فى طريقة تعيينهم وتنقلاتهم وترقياتهم مساءلتهم تأديبيا . أما الرقابة على أعمال الموظفين . فتتمثل فى تحقق الرئيس من مطابقة أعمال مرؤوسية للاوضاع والشروط المقررة لذلك . ويكون ذلك عن طريق أقرارها (١) . أو الغائها (٢) ، أو الحلول محلهم فى أدائها (٣) .

وتستهدف الرقابة التى يجريها الرئيس على أعمالى مرؤوسية التحقق من مشروعية هذة الاعمال وملاءمتها . وبذلك تقع هذة الرقابة سواء أكان العمل مخالفا للقوانين أم كان غير ملائم .

---

(١) قد يكون اقرار العمل من جانب الرئيس صريحا أو ضمنيا ، فاذا اشترط القانون صراحة الاقرار ، وجب اقرار الرئيس لعمل المرؤوس كيما يصير نهائيا ، فاذا سكت الرئيس عن اقرارة ، لا يصبح العمل نهائيا مهما طالت المدة ، أما اذا كان الاقرار ضمنيا ، كما اذا نص القانون على أعتبار العمل نهائيا اذا مضت فترة معينة دون اقرارة ، ففى هذة الحالة ينقلب حق الاقرار الى اعتراض على عمل المرؤوس .

(٢) للرئيس الغاء أعمال مرؤوسية ، الا اذا ترتب عليها حق للغير ، ففى هذة الحالة لا يجوز للرئيس ابطال هذا العمل أو تعديلة الا فى حدود المواعيد المقررة قانونا .

(٣) للرئيس حق الحلول محل المرؤوس فى تأدية اعملة . والاصل ان يسرى هذا الحق على كافة أعمال المرؤوسين الا ما استثنى بنص خاص فى القاوانين واللوائح .

ولكن رغم هذا الاطلاق والشمول الذى تتسم بة السلطة الرئاسية ، فان ثمة حالات محدودة يخول المشرع فيها المرؤوس سلطة أتخاذ قرارات معينة لان يعقب من رئيسة . وحينئذ لا يكون للرئيس أن يحل نفسة محل المرؤوس فى أتخاذ هذا القرار . ولا أن يعدل فية أو يعقب علية اذا كان القانون يمنعة من ذلك . أما اذا أخضع المشرع المرؤوس فى مزاولة هذا الاختصاص للرقابة الرئاسية . فان على الرئيس فى هذة الحالة أن ينتظر حتى يستعمل المرؤوس اختصاصة ، وحينئذ يكون لة أن يباشر المكنات التى تخولة اياها وسلطته الرئاسية (١) .

وقد قضت محكمة القضاء الادارى بهذا المبدأ فى أحد أحكامها حيث تقول "انة طبقا للمادة ٢٣ من قانون كلية الشروطة رقم ١٢٥ لسنة ١٩٥٨ يختص مدير الكلية بقبول الاستقالة المتقدمة من الطلبة ... أما سلطة وزير الداخلية فى هذا الخصوص فهى مجرد تصديق على قرار مدير الكلية بقبول الاستقالة . وهذة المصادقة لا تنشئ بذاتها مركزا قانونيا جديدا ، بل تؤيد المركز القانونى الذى أنشأة قرار مدير الكلية" (٢) .

---

(١) راجع د . سليمان الطماوى – المرجع السابق – ص ٩٥ .

(٢) راجع حكم محكمة القضاء الادارى الصادر بتاريخ ١٤/ ٦/ ١٩٦٠ منشور فى مجموعة أحكام القضاء الادارى – السنة الرابعة عشر ص ٣٥٤ .

المطلب الثاني

تطبيقات المركزية الادارية

تأخذ المركزية الادارية فى العمل صورتين هما :

(أ) المركزية المكثفة : (١)

ويقصد بالمركزية المكثفة حصر سلطة اتخاذ قرار فى المسائل الادارية أيا كانت أهميتها وأيا كان موطن المتعلق بهم القرار - في يد ممثلى السلطة المركزية فى العاصمة وحدهم دون أي مشاركة من ممثلى السلطة المركزية فى الاقاليم المختلفة للدولة .

---

(١) يطلق الفقهاء العرف على المصطلح الفرنسي "التركيز الادارى" ويطلق علية الدكتور عثمان خليل أسم النظام الوزارى فى مؤلفة عن الادارة العامة وتنظيمها ص ١٨٦ ، وسماه أيضا المركزية المتطرفة فى مرجعة التنظيم الادارى فى الدولة العربية ، ويرى الدكتور محمد رمضان فى رسالة بعنوان " الوصاية على الهيئات المحلية " أ، الترجمة الدقيقة للمصطلح الفرنسي السالف الذكر هى " المركزية المكثفة " ويقول أنه أكثر تعبيرا ودلالة على المعنى مما عداه من المصطلحات والتعبيرات وأن الوزارية كما يقترح الدكتور عثمان تفويض أستشار الوزير فى العاصمة بسلطة أتخاذ القرارات فى كل المسائل الادارية - وهى الحكمة من أختيارة لهذا المصطلح - ويرى الدكتور محمد رمضان أن النظام التركيزى يتحقق بتركيز سلطة اتخاذ القرارات فى المسائل الادارية فى يد فرد مقيم فى العاصمة أيا كانت تسمية وما يطلق عليه أى سواء كان وزيرا ، أو رئيسا لجهاز ، أو وكيلا لوزارة ، وعلى ذلك يكون اصطلاح الوزارية معبرا عن المعنى فى بعض الحالات وقاصرا فى حالات أخرى . =

على جميع أجزاء إقليم الدولة . غير أن المركزية بهذا الشكل المطلق ليس لها وجود حتى فى الدولة ذات الحكم الشامل . فبعد أن زادت اختصاصات الدولة ، وتشعبت وظائفها بحكم الأفكار الاشتراكية ، والتقدم العلمى والتكنولوجي الهائل ، أصبح من العسير ـ بل من المستحيل ـ أن تضطلع سلطة واحدة باتخاذ القرارات فى جميع أرجاء الدولة . هذا بالإضافة الى الصعوبة الشديدة التى تجدها هيئة مركزية واحدة ، موحدة الأساليب فى إصدار قرارات تتناسب مع الظروف الإقليمية والمحلية لكل أجزاء الدولة ، التى قد تتعدد حاجياتها وتتنوع وتختلف قومياتها وأمزجتها ... ألخ

ويؤكد الفقيه الفرنسى بيسية (١) أنه من الضرورى أن يكون للدولة موظفون فى مختلف أجزائها خاضعون لسلطة الأجهزة المركزية التى يمثلونها ... على أن يكون لهم سلطة أتخاذ القرارات فى بعض المسائل ، قليلة الأهمية وهو ما يعرف بنظام المركزية المخففة .

= ويستبعد الدكتور محمد ومضان ما أطلقه الدكتور طعيمة الجرف فى كتابه مبادئ فى نظم الإدارة المحلية ٦١ / ١٩٦٢ ص ٢٣ من تسميات غير محددة مثل : المركزية الكاملة أو المطلقة ، ويبرر الدكتور محمد رمضان ذلك الاستبعاد بقوله أن المصطلح لابد أن يكون دالا دلالة كافية ونامية للجهالة عما يقصد به من معانى ونحن نتفق مع الدكتور محمد رمضان فى الرأى اتفاقا كاملا .

(١) يطلق الفقه العربى على هذه الصورة المركزية "عدم التركيز الإداري" ويطلق عليها الدكتور عثمان خليل "اللاوزارية الادارية" ويطلق عليها الدكتور محمد رمضان المركزية المخففة ، ونحن نتفق مع الدكتور محمد رمضان فى تسميتها "المركزية المخففة" وذلك لان تسمية "عدم التركيز الإداري" يمكن أن ينصرف الى معنى "المركزية المخففة" وأيضا معنى "اللامركزية الادارية" لان اللامركزية الادارية ما هى الا عدم التركيز الإداري أما تسمية "المركزية المخففة" فهى تعنى المركزية فقط ولكن فى صورتها المخففة وعلى ذلك فنحن نرجح تعبير "المركزية المخففة" .

(ب) المـركــزية المخففــة :(١)

فى هذه الصورة المخففة من المركزية ، لا يستأثر ممثلو السلطة المركزية في العاصمة بسلطة اتخاذ القرارات فى جميع المسائل الادارية ، لانة يجوز لممثلى هذة السلطة المركزية فى الاقاليم اتخاذ قرارات فى بعض المسائل ذات الاهمية النسبية والتى تهم جزء محددا من اقليم الدولة على أن يكونوا خاضعين فى مباشرتهم لهذا الاختصاص للسلطة الرئاسية .

فإذا كانت المركزية المكثفة لا تستبعد وجود موظفين عاملين فى جميع قطاعات الدولة، فان الغرض من وجود هؤلاء الموظفين - كما يرى الفقية الفرنسى "بيسية" (٢) هو تسهيل الاتصال بين الادارة والافراد ويظلون خاضعين للسلطة الرئاسية ، ولا يتمتعون بأى سلطة خاصة بهم فيم - كما يرى - بمثابة صناديق بريد يجمعون الملفات ، ويعدون الدراسات ثم يرسلونها جميعا للعاصمة حيث السلطة التى تملك اتخاذ القرار ، فإن الصورة الأخرى من المركزية - وهى المركزية المخففة - تسمح لهؤلاء الموظفين الموجودين فى الاقاليم بسلطة اتخاذ بعض القرارات ذات الاهمية المحلية ، وتتخذ القرارات فى هذة الحالة باسم الدولة من رجال تعينهم ويخضعون للسلطة الرئاسية .

وتتلافى هذه الصورة من صور المركزية الانتقادات الموجهة للمركزية المكثفة ، لأن هذا النظام يسمح - إلى حد ما - بمراعاة الاعتبارات المحلية والمقتضيات الفنية للإدارة الحديثة التى ترفض وحدة الأساليب ، مع اختلاف الظروف ، والتى تدعوا الى عدم تكديس المسؤليات فى يد فرد واحد ، أو فئة قليلة .

ونود أخيرا أن ننبه أنة مع استقلال الموظفين فى الأقاليم فى اتخاذ بعض القرارات ، فإن النظام لازال مركزيا لأن السلطات الممنوحة لموظفى الأقاليم لا تتضمن الاستقلال عن

---

(١) المرجع السابق ص ١٥٠

السلطة المركزية فهى تمارس نشاطها فى تبعية الحكومة المركزية ، وخضوع لرقابتها أو كما يقول دارجو (١) أن الموظفين فى الأقاليم وإن كان لهم حق اتخاذ قرارات معينة ، فان هذا لا يجب أن يصل الى حد وضع الخطط ، اذ أن ذلك بواسطة السلطة المركزية فقط .

---

(١) راجع :

Drajo , Admini strotion Iocdle tompare , Paris 1972 , P. 23 et 24.

المطلـــب الثالـــث

مزايـــا وعيـــوب المركزيـــة الاداريـــة

للمركزية الادارية ، اذا أحق تنظيمها ، مزايا لا يمكن انكارها نجملها فيما يلي :

١- تثبيت اركان السلطة العامة ، ونشر نفوذ الحكومة المركزية وهيبتها ، ولعل تلك الميزة الهامة للمركزية الادارية ، هى التى جعلت الاخذ بنظام المركزية الادارية بمثابة ضرورة لابد منها بالنسبة للدولة الحديثة فى مبدأ نشأتها .

٢- توحيد الاساليب الادارية مما يتحقق معه التجانس بينها جميعا ، وهذا من شأنه أن يسهل على الموظفين الاحاطة بنظم العمل بسهولة ويسر ، كما أن المواطنين يفهمون النظم الادارية فى الدولة دون عناء .

٣- أن اشراف الحكومة المركزية على المرافق العامة القومية بما لديها من امكانيات مالية وفنية كبيرة من شأنه ان يؤدى الى ازدهار المرافق القومية وحسن أداء خدماتها لكافة المواطنين فى الدولة .

٤- أن اتباع أسلوب المركزية الادارية يؤدى الى التقليل من النفقات الحكومية .

واذا كان لنظام المركزية الادارية المزايا السالفة الذكر فان لها أيضا بعض العيوب منها .

١- زيادة أعباء السلطة المركزية نظرا لتركيز كل السلطات الادارية دراسة جادة مترتبة وهذا من شأنه إصدار قرارات عشوائية قد لا تحقق النتائج المرجوة منها .

٢- أن الأخذ بالنظام المركزى يؤدى الى اهتمام السلطات المركزية بالمرافق القومية واهمال المرافق المحلية وهذا من شأنه عدم عدالة توزيع الخدمات بين أبناء الوطن الواحد .

٣- ان تركيز معظم المصالح الحكومية فى العاصمة مع ضرورة الرجوع الى السلطة المركزية فيها فى كل كبيرة وصغيرة من شأنه تعميق الأعمال الادارية وانتشار الروتين .

٤- عدم معرفة السلطات المركزية باحتياجات الإقليم معرفة جيدة من شانة أن يعوق خطط التنمية .

المبحث الثانى
اللامركزية الادارية

تقسيم :

تدرس اللامركزية الادارية فى ثلاثة مطالب على التوالى هى :

١- تعريف اللامركزية الادارية .

٢- أركان اللامركزية الادارية .

٣- مزايا وعيوب اللامركزية الادارية .

المطلب الأول
تعريف اللامركزية الادارية

تعريف وتحديد :

يقصد بالمركزية الادارية ، توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية فى العاصمة ، وهيئات مستقلة إقليمية أو مصلحية تباشر اختصاصاتها فى النطاق المرسوم لها تحت رقابة السلطة التنفيذية وأشرافها (١) . واللامركزية صورتان أساسيتان هما

أولا : اللامركزية الإقليمية :

وتمثل فى اسناد جزء من الوظيفة الادارية الى هيئات إقليمية تستقل بمباشرة هذا القسط من الوظيفة الادارية فى حدود نطاق الإقليم .

ثانيا : اللامركزية المصلحية :

وتبدو فى تحديد مرفق _ تابع أصلا للسلطة المركزية _ يمنح أعضائة استقلالا

---

(١) راجع : د . سليمان الطماوى - المرجع السابق ص ١٠٧

د . فؤاد العطار - المرجع السابق ص ٤٠

فى ادارتة وذلك عن طريق الاعتراف للمرفق بالشخصية المعنوية ويستوى فى ذلك أن يكون المرفق قومي أو محلي .

تمييـــز اللامركـــزيـــة الادارية عمـــا يشابـهـــا :

تتشابة اللامركزية الادارية مع بعض التنظيمات السياسية والإدارية ولكن يوجد تمييز بينهما وبين تلك التنظيمات .

أولا : اللامركـــزية الاداريـــة واللامركـــزية السياسية : (١)

درج الفقه الإداري على التفرقة بين الصورتين الادارية والسياسية للامركزية . والنظام اللامركزى السياسى هو نظام يتعلق بشكل الدولة وبذلك يدخل فى نطاق النظم الدستورية . فالنظام اللامركزى السياسى ، ومثالة الدولة الاتحادية أو الفيدرالية (فالولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي) يبدو فى صورة إدماج دولتين أو أكثر فى دولة واحدة تسمى بالدولة الاتحادية وهذة تباشر وظائفها على مقتضى أحكام الدستور الاتحادى . ويتبع ذلك أن تفقد الدويلات سيادتها الخارجية ، أما السيادة الداخلية فتزاولها الدويلات فى النطاق الذى حددة الدستور الاتحادى ، ففى هذة الدول لا تتركز مظاهر السيادة فى الحكومة المركزية وحدها كما هو الشأن فى حالة الدول البسيطة ، وانما تتوزع مظاهر السيادة (السيادة الداخلية) بين الحكومة الاتحادية (المركزية) وبين الولايات ، فيكون ثمة سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية اتحادية تمارس اختصاصاتها على كافة أرجاء إقليم الدولة الاتحادية ولكن يقوم بجوارها سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية فى الدويلات .

---

(١) راجع فى هذا الشأن :

- د . سليمان الطماوى _ المرجع السابق _ ص ١٣٥ و ١٣٦ .
- د . فؤاد العطار _ المرجع السابق _ ص ٦٨ .
- د . عادل محمود حمدى - رسالة بعنوان " الاتجاهات المعاصرة فى نظم الادارة المحلية دراسة مقارنة " والمقدمة لجامعة عين شمس سنة ١٩٧٣ ص ٨٨ وما بعدها .

. الفرق بين اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية بعيد جدا وتتمثل تلك الفروق فيما يلى

١- فاللامركزية السياسية لا وجود لها الا فى الدول المتحدة اتحادا مركزيا ، ولكنها تتقدم فى الدول البسيطة ، أما النظام اللامركزية الادارى فلا يرتبط بشكل الدولة ومن ثم يجوز الأخذ بة فى كل من الدول البسيطة والدول الاتحادية على السواء .

٢- أن اللامركزية السياسية تنصرف الى التشريع والتنفيذ والقضاء فالولايات مستقلة عن الحكومة المركزية تشريعيا وتنفيذيا وقضائيا فى الحدود التى يرسمها الدستور الاتحادى . أما اللامركزية الادارية فهى مقصورة على توزيع بعض الوظائف الادارية بين السلطة التنفيذية والوحدات المحلية أو المصلحية ذات الشخصية المعنوية .

٣- ان اختصاصات الولايات المتحدة اتحادا مركزيا لا يمكن المساس بة الا بتعديل الدستور الاتحادى بالطريقة التى تنص عليها فية ، إذ أن تلك الاختصاصات يحددها الدستور الاتحادى ، ولا يحددها التشريع (القانون) الصادر من البرلمان الاتحادى ، ومن ثم فليست هناك أية ولاية للبرلمان الاتحادى فى شأن توسيع أو تضييق اختصاصات الولاية . أما اختصاصات الهيئات اللامركزية فيحددها التشريع الصادر من البرلمان ومن ثم يمكن التضييق أو التوسيع من تلك الاختصاصات عن طريق إصدار تشريع لاحق بذلك

ومما سبق يتضح أن الفرق بين اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية إنما هو فارق فى الجوهر والطبيعة وليس فارقا فى الدرجة فقط كما يرى بعض الفقهاء . ونحن نتفق مع أستاذنا الدكتور / سليمان الطماوى فى القول بأن تسمية الحكم المحلى "إنما تصدق بالنسبة الى صورة الاتحاد الفيدرالي أو المركزى ، باعتبار أن إصلاح الحكم" إنما يتصرف الى التشريع والتنفيذ والقضاء ، فى حين أن مجال الإدارة المحلية مقصور على الوظيفة الادارية دون غيرها ،ولا شأن لة بالتشريع أو القضاء وذلك هو السبب الذى من أجلة أضرت اللجنة الاستشارية التى وضعت مبأدى دستور ١٩٧١ استحداث هذة التسمية فى مصر .

ثانيـا : اللامركزية الادارية ، والمركزية المخفضة (عـدم التركيز الادارى) :

قد يدق الفرق بين هذين النظامين لما بينهما من تشابة مرد ، الى وحدة الاساس الذى بنى علية كل منها ، ويتمثل فى الرغبة فى توزيع الوظيفة الادارية على مختلف اقاليم الدولة لاستحالة مباشرتها من مركز رئيس واحد هو العاصمة .

وقد استتبع ذلك أن أناطت السلطة التنفيذية ببعض موظفيها اختصاصا باصدار بعض القرارات الادارية ، دون حاجة الى الرجوع الى السلطة الرئيسية بالعاصمة .

ومن هنا نشأت فكرتا المركزية المبسطة واللامركزية ونجد أن كلا من هاتين الفكرتين وان استمدت كيانها من اساس واحد ـــ على ما تقدم ـ الا أن التطبيق جعل لكل منها مدلولها الخاص بها . فيقصد بالنظام المركزى المبسط التخفيف من أعباء الحكومة المركزية وذلك بتوزيع اختصاصات الموظفين التابعين لها – سوا اكانو مقيمين بالعاصمة أم بالاقاليم عن طريق تمكينهم من اصدار قرارات نهائية فى بعض المسائل ، أى دون حاجة الى الرجوع للسلطة الرئاسية فى العاصمة .

أما اللامركزية ، فيقصد بها تخويل هيئات تمثل وحدات جغرافية او مصلحية اختصاصات مستقلة فى مباشرة كل او بعض ما يهم الدائرة الجغرافية او المصلحية .

ويبنى على ذلك أنة اذا أصدر وزير التربية والتعليم قرارا بنقل بعض اختصاصاتة الى مديرى بعض المناطق التعليمية فى العاصمة او الاقاليم . أو أصدار وزير الداخلية قرارا بنقل بعض اختصاصاته الى مرؤسية فى الوزارة أو المحافظين ومديرى الامن فى الاقاليم عد ذلك من قبيل النظام المركزى المخفض أو نظام عدم التركيز الادارى . أما اذا زيدت اختصاصات المجالس الاقليمية ، كمجالس المحافظات أو مجالس المدن أو مجالس المراكز أو مجالس الاحياء أو المجالس القروية ، عن طريق نقل بعض النشاطات الادارية من الحكومة المركزية ، فنكون عند ئذ بصدد النظام اللامركزى لا النظام المركزى المبسط .

وبذلك يكون الاصل فى المركزية المخففة خضوع أعمال الاقسام التابعة لها للسلطة الرئاسية الا ما استثنى بنص خاص . أما اللامركزية فهى على النقيض من ذلك ، اذ ان مؤدى القاعدة التى تحكمها أن تستقل الهيئات الاقليمية باختصاصاتها فيما عدا ما اشترط القانون الرجوع فى شأنه الى السلطة المركزية فى العاصمة .

يضاف الى ذلك أن الموظفين فى ظل المركزية المبسطة يخضعون فى مباشرة اختصاصاتهم لقاعدة الرقابة الرئاسية ، وما يصاحب ذلك من تبعيتهم لهذه السلطة من حيث التعيين والمسألة التأديبية ، فى حين أن اعضاء الهيئات اللامركزية لا يخضعون لما يخضع لهذه الاولون من تبعية لهذه السلطة الرئاسية . ولئن تمثل تحررهم من هذا الخضوع فى حالة اختيارهم عن طريق الانتخاب وفقا لما جرت به العادة ، الا أن استقلالهم عن هذه السلطة الرئاسية لا يشوبه شك اذا ما تم الاختيار عن طريق التعيين .

وتأسيسا على ما تقدم نستطيع أن نقرر أن الفارق بين النظامين لا يتمثل . كما ذهب الرأى التقليدى - فى طريقة اختيار الاعضاء القائمين على مباشرة الاختصاصات الاقليمية فى النظامين بل فى خضوع الاعضاء الذين يمثلون المركزية المبسطة لفكرة الرقابة الرئاسية ،وما يستتبع ذلك من أثار أخصها : خضوع أعمالهم للسلطة التنفيذية الا ما استثنى بنص خاص ، فى حين يقتصر خضوع أعضاء الهيأت اللامركزية على الرقابة الادارية وحدها وما يستتبع ذلك من استقلال الهيئات باختصاصاتها فيما عدا ما استثنى بنص خاص .

ومما سبق نخلص الى أن الفارق بين النظامين يتمثل فى الاتى :

١- فى المركزية المبسطة يكون الاختصاص اصلا للسلطة فى العاصمة ، وما يختص الموظفون التابعين لها فى الاقاليم الا بما نص علية صراحة .

أما اللامركزية الادارية فأن الاصل أن الاختصاص يكون معقودا للهيئات المركزية فى الاقاليم ولا يخرج عن هذا الاختصاص وتباشره السلطة المركزية الا ما استثنى بنص خاص .

٢- أن أعضاء السلطة المركزية فى الاقاليم يخضعون لنظام السلطة الرئاسية ، بينما يخضع أعضاء الوحدات اللامركزية فى الاقاليم للوصاية المركزية ، وهى رقابة أخف بكثير من السلطة الرئاسية (١) .

فالسلطة الرئاسية من طبيعتها الشمول والاطلاق فهى تتناول أشخاص المرؤسين وأعمالهم ، دون أن يكون هناك جزء من نشاط المرء بعيدا عن حدود تلك الرقابة . بعكس الوصاية التى تحمل طابعا استثنائا بحتا ، يتناول جزء من أعمال الهيئات اللامركزية وبعض الاجراءات قبل المجالس أو أعضاء الهيئات اللامركزية وبعض الاجراءات قبل المجالس أو أعضائها ، طبقا للنصوص القانونية وفى حدودها . فاذا كانت السلطة الرئاسية تحمل معنى العموم ومفترضة بلا نص يقررها نظرا لطبيعة النظام المركزى وتسلسلة الهرمى فأن الوصاية على المحليات ذات طبيعة مقيدة ولا يمكن افتراضها بل يجب النص عليها وممارستها فى حدود النصوص التى تقررها وبالشروط والاوضاع التى يحددها النص .

كما أن الوسائل التى تستخدمها السلطة المركزية فى الرقابة الرئاسية تختلف عن تلك المستخدمة فى الوصاية الادارية فالتنظيم المركزى لاجهزة الدولة يتطلب اعطاء الرئيس الحق فى توجية مرؤوسية ، وأعطائهم أوامر ملزمة قبل التصرف وأعطائهم كذلك السلطة فى تعديل قراراتهم بعد اصدارها ، وهذا بعكس التنظيم اللامركزى الذى يمنح الوحدات المحلية استقلالا فى مواجهة السلطة المركزية ، يتنافس مع سلطات التوجية والامر والتعديل وهو ما سوف ندرسة بالتفصيل عند دراسة الوصايا الادارية .

---

(١) راجع التفصيل التمييز بين الوصاية والرقابة الرئاسية فى القانون العام - د . محمد رمضان - المرجع السابق ص ٩٢ .

المطلـــب الثانـــى
أركـــان اللامركزيـــة الاداريـــة

أن الحديث عن أركان اللامركزية الادارية يتناول فى هذا المقام اللامركزية الادارية الاقليمية أو الادارة المحلية . أما عن تفصيلات دراسة اللامركزية الادارية المصلحية فأن مجالها الطبيعى يكون ضمن دراسة طرق ادارة المرافق العامة ، وعلى ذلك فاننا نعرض لأركان الادارة اللامركزية الاقليمية أو أركان الادارة المحلية فيما يلى :

أولاً : وجود مصالح محلية متميزة :

أن الفكرة الاساسية والبدائية الطبيعية لقيام النظام اللامركزى هو الاعتراف بأنة اذا كان هناك ثمة حاجات عامة لابناء الوطن جميعا من أدناة الى أقصا يعتن تقوم بالوفاء بها الحكومة المركزية ، أن يترك أمر اشباعها لابنا كل منطقة . . أى التقرير بوجود مصالح حاصة أة محلية بجوار المصالح العامة أو القومية .

فداخل حدود الدولة الواحدة يظهر نوعان من المصالح احدهما يفرض نفسة فى مكان من أجزاء الوطن ، والاخر لا يظهر الا على مستوى جزء محدد من اقليم الدولة ولا يهم مباشرة الا عداد محددا من الاشخاص ، وهو ما يسمى بالمصالح المحلية ، وهذة المصالح الخاصة هى التى تنشئ رابطة أو علاقة خاصة بين أعضاء الجامعات المحلية .

واذا كان تحديد ما يعتبر من المصالح القومية التى يترك أمر ادارتها للحكومة المركزية ، وما يعتبر من المصالح المحلية ، فيجب تركها للهيئات اللامركزية أمر نسبى يتأثر بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة وكل اقليم ، فأن الفقة يكاد يجمع على أن هناك أنواع معينة من المصالح لا يثور خلاف فى شأن طبيعتها القومية مثل مرفق الدفاع ، والعدالة والامن ، والتمثيل الخارجى ، اذ تتعارض هذة المرافق فى طبيعتها ومبدأ فصلها عن السلطة المركزية (١) .

---

(١) يرى الاستاذ الدكتور محمد عبدالله العربى : ان كل المرافق التى تمس الامة فى كيانها الشامل ، باعتبارها كتلة واحدة ، يجب أن تتولاها الحكومة المركزية . وكل المرافق التى يستلزم حسن . . . . =

والمسلم بة أن تحديد المصالح المحلية الجديرة بأن يعهد بها الى الهيئات اللامركزية المستقلة، لا يترك للهيئات المحلية، ولا للادارة المركزية وانما يقوم بة المشرع، وأحيانا يتضمن الدستور نفسة توجيهات عامة للمشرع فى هذا الخصوص وهذا ما جرت علية دساتيرنا السابقة على دستور سنة ١٩٧١ (١)

= ادارتها أن تسير فى كل أرجاء الدول تعلى وتيرة واحدة، يجب بالمثل أن تناط بالدولة لانة أذا كان فى توزيع العمل قوة فان فى توحيدة وادماجة حيث يجب التوحيد والاندماج قوة أكبر. أما السلطات المحلية فيعهد الها بالمرافق التى يتوفر فيها أحد شروط ثلاثة هى:

أ- كونها تهم الاقاليم لانها تنصرف الى شأن من شؤنها الخاصة.

ب- أو كونها تستلزم فى ادارتها رقابة دقيقة دائمة لا يحتاج للحكومة المركزية للقيام بها.

ج- أو كونها من المرافق التى يضيرها توحيد النمض مصلحها تضيرة.

أنظر بحث د. محمد عبالة العربى بعنوان "دور الادارة المحلية والبلديات فى تنمية الجمعات اقتصاديا واجتماعيا" مقدم فى المؤتمر العربى الرابع للعلوم الادارية المنعقد فى بيروت فى المدة من ٢٣ - ٢٨ يناير ١٩٦٧ ومنشور فى مجلة العلوم الادارية السنة التاسعة - العدد الاول - ابريل ١٩٦٧ ص ٤٣.

(١) فقد نصت المادة ١٢٣ من دستور سنة ١٩٢٣ على ما يلى:

"ترتيب مجالس المديريات والمجالس البلدية على اختلاف انواعها واختصاصاتها وعلاقاتها بجهات الحكومة تبينها القوانين ويراعى فى هذة القوانين المبادئ الاتية:

أولا: ....

ثانيا: اختصاص هذة المجالس بكل ما يهم أهل المديرية أو المدينة أو الجهة، وهذا مع عدم الاخلال بما يجب من اعتماد اعمالها فى الاحوال المبينة فى القوانين وعلى الوجة المقرر بها

أما المادة ١٥٩ من دستور سنة ١٩٥٦ - وهى المقابلة للمادة السابقة فقد جاءت أكثر ايجازا وايضاحا حيث تقول "تختص المجالس الممثلة للوحدات الادارية بكل ما يهم الوحدات التى تمثلها، ولها أن تنشئ =

ويترتب على تحديد اختصاص المجالس المحلية بقانون، أن الادارة الموكزية لا تستطيع أن تنقص منه ، فتحرم عن طريق قرارات تصدرها على الهيئات المحلية ممارثة اختصاص من تلك الاختصاصات ومن ناحية ثانية ليس للهيئات المحلية أن تخرج على دائرة الاختصاص الذى حددة المشرع (١) .

ويتبع المشرع عادة أحد اسلوبين فى تحديد المصالح المحلية التى يجوز للهيئات الامركزية ممارستها هما

الاسلوب الاول : الطريقة الانجليزية :

فيها يحدد المشرع اختصاص الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر ، فلا يحق لها أن تمارس اى نشاط جديد الا بتشريع مستقل، كما أن كل هيئة لامركزية أقليمية لا تتمع بذات الاختصاصات التى تتمع بها غيرها وأنما يكون لكل هيئة من الاختصاص بقدر ما سمحت بة القوانين الخاصة .

= وان تدير المرافق والاعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية بدائرتها وذلك على الوجة المبين فى القانون" .

وتنص المادة ١٥١ من دستور ٢٥ مارس سنة ١٩٦٤ على أن " تختص الهيئات الممثلة للوحدات الادارية بكل ما يهم الوحدات التى تمثلها ، وتساهم فى تنفيذ الخطة العامة للدولة . ولها أن تنشئ وتدير المرافق والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية والصحية على الوجة المبين فى القانون . ١

أما دستور ١٩٧١ فقد خرج على هذة القاعدة فلم ينص على الاسس العلمية التى تحكم اختصاص المجالس المحلية كما وردت فى الدساتير السابقة بل ترك كل ذلك للمشرع ، فقد نصت المادة ١٩٦٣ منة على أن : " يبين القانون طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية وأختصاصاتها ومواردها المالية وضمانات أعضاءها وعلاقتها بمجلس الشعب والحكومة ودورها فى أعداد وتنفيذ خطة التنمية وفى الرقابة على أوجة النشاط المختلفة .

(١) راجع د . سليمان الطماوى – المرجع السابق ص ١٢٠

الاسلــوب الثانــى : الطـريقــة الفرنسية :

وفيما يحدد المشرع أختصاص الهيئات اللامركزية فى مجموعها طبقا لقاعدة عامة يتضح فيها نوع الاعمال التى يجوز للهيئات اللامركزية ممارستها ولا تستثنى من هذة الاعمال الا ما يرد نص خاص باستثنائة ، وتلك هى الطريقة التى اتبعتها التشريعات المصرية المختلفة التى صدرت فى هذا الخصوص فقد نصت الفقرة الاولى من المادة الثانية من قانون الادارة المحلية الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على أن " تتولى وحدات الحكم المحلى أنشاء وأدارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها كما تتولى هذة الوحدات كل فى نطاق اختصاصها وفى حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة مباشرة جميعا الاختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها وذلك فيما عدا ما يعتبر بقرار من رئيس الوزراء مرفقا قوميا . . . . "

ثانيا : أن يعهد بالاشراف على هذة المصالح المحلية الى هيئات منتخبة

ان الجوهر الحقيقى لفكرة اللامركزية الادارية ، أو النهائي لها ، هو ترك ادارة الشئون المحلية ، واشباع الحاجات الخاصة بكل منطقة الى هيئة مختارة من ابنائها ، مستقلة فى عملها عن
الدولة ، وأن كانت خاضعة لاشرافها ورقابتها . فلا يكفى أن يعترف المشرع بأن ثمة مصالح محلية متميزة على النحو السابق . وأنما يجب أن يشرف على هذة المصالح من يهمهم الامر بأنفسهم .

وقد لخص نابليون الثالث ذلك بقولة " أنة بالامكان أن نحكم على بعد ولكن من المستحيل أن ندير الا عن قرب " . فأبناء الاقليم هم ادرى الاشخاص بمشاكل الاقليم وهم اقدرهم على حل تلك المشاكل واشباع حاجات الاقليم الذى يعيشون فية فلا يكفى أن تقوم السلطة المركزية بتعيين عددا من الاشخاص من الاقليم لادارة المصالح المحلية وأنما يجب ان يتم

انتخاب عدد منهم ممثلين لجميع أبناء الاقليم للقيام بهذة المهمة ومن ثم فأن الانتخاب هو الطريقة الاساسية لتكوين المجالس المعبرة عن ارادة الشخص المعنوى العام الاقليمى ولقد جرى العمل فى مصر على هذا الاساس ونصت المادة ١٦٢ من دستور سنة ١٩٧١ على أن " تشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجيا على المستوى الوحدات الادارية عن طريق الانتخاب المباشر على أن يكون نصف عدد الاعضاء للمجالس على الاقل من العمال والفلاحين ويكون اختيار رؤساء ووكلاء المجالس بطريقة الانتخاب من بين الاعضاء " . ويستفاد من هذا النص أنة قد استبعد نهائيا من تشكيل المجالس المحلية العناصر المعينة فكل أعضاء تلك المجالس حاليا يتم أختيارهم بالانتخاب الحر .

ولقد نصت كل من قوانين الادارة المحلية ارقام ٥٢ لسنة ١٩٧٥ و ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانونين ارقام ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، ٢٦ لسنة ١٩٨٢ على هذا المبدأ الدستوري وفى ظلها تم تشكيل المجالس المحلية على المستويات (المحافظات – المراكز – المدن – الاحياء – القرى) بطريقة الانتخاب المباشر .

ثالثا : رقابة السلطة المركزية على الهيئات المحلية (الوصاية الادارية)

الركن الثالث والاخير للامركزية هو قيام رقابة وصائية من أجهزة الدولة المركزية على الوحدات المحلية وممثليها ، فأستقلال الهيئات اللامركزية ليس استقلالا مطلقا بل تمارسة الهيئات اللامركزية تحت أشراف الادارة اللامركزية وهذا ما يعرف بأسم الوصاية الادارية أو الرقابة الادارية (١) .

فالمجالس المحلية تمارس اختصاصها فى نطاق السياسة العامة للدولة وهى ملزمة بأحترام الخطط العامة التى تضعها السلطات المركزية اعمالا لمبدأ " مركزية التخطيط ، ولا مركزية التنفيذ " ولهذا فأن الوزراء المختصون لهم الحق فى

---

(١) راجع د . محمد رمضان – رسالة بعنوان " الوصاية على الهيئات المحلية " جامعة عين شمس ١٩٧٣ .

متابعة المجالس المحلية لمعرفة مدى احترامها للخطة العامة ، وهم مسئولون عن ذلك أمام البرلمان فى النظم البرلمانية وأمام رئيس الجمهورية فى النظم الرئاسية ، ولا يعفيهم من هذة المسئولية تذرعهم بأستقلال المجالس المحلية .

وللوصاية الادارية (الرقابة الادارية) صور مختلفة تختلف بأختلاف الدول وظروفها الاجتماعية والبيئية واوضحها اثنان ، الاولى تلك التى أخذ بها النظام الانجليزى والثانية معمول بها فى النظام الفرنسى وأخذها عنة نظامنا المصرى .

الرقابة فى النظام الانجليزى :

فى النظام الانجليزى تتمتع الهيئات المحلية بسلطات كاملة داخل دائرة اختصاصها ولا تخضع الا لرقابة ضئيلة من الدولة يتولاها البرلمان والقضاء والحكومة .

فللبرلمان من الناحية القانونية حق تعديل النظم المحلية بأن يوسع من اختصاصات الهيئات المحلية بأضافة اختصاصات جديدة لها أو يضيق من أختصاصاتها بأن ينزع منها اختصاصاتها وينيط مباشرتة السلطة المركزية ، لكن من الناحية العملية نادرا ما يحدث ذلك اذ أن البرلمان الانجليزى يعمل دائما على الابقاء على استقلال الوحدات الادارية المحلية واذا تدخل بتعديل اختصاصاتها فأن ذلك التدخل يكون غلبا من أجل زيادة وتدعيم تلك الاختصاصات دون الانتقاص منها .

وللقضاء كذلك حق رقابة الهيئات اللامركزية ، ويتولى هذة الرقابة القضاء العادى نظرا لان انجلترا لا تأخذ بنظام الازدواج القضائى مثل فرنسا ، فلا يوجد فى انجلترا قضاء ادارى مستقل ومن ثم فأن القضاء العادى هو الذى يقوم بمراقبة الهيئات المحلية فى مباشرة اعمالها . أما الحكومة فلها رقابة ضئيلة على الهيئات المحلية وتقتصر تلك الرقابة على الامور الاتية .

أ - اذا خالفت الهيئات المحلية القوانين التى تحكم اختصاصها يكون للحكومة المركزية الحق فى الالتجاء الى القضاء لاجبار تلك الهيئات على احترام القانون اذا لم تشأ أن تحترمة أختيارا .

ب- للحكومة المركزية الحق فى التفتيش على أعمال الهيئات المحلية وأسداء النصيحة لها . وتقديم تقارير سنوية عن اعمالها ويتوقف على تلك التقارير مبلغ المكافأت التى يقررها البرلمان لهذة الهيئات لتعينها على اداء واجباتها .

ج- أصدار اللوائح لتنظيم بعض المسائل المتعلقة بالهيئات المحلية فى حالة ما أذا صرح البرلمان للحكومة المركزية بذلك .

د- فى بعض الحالات الاستثنائية يكون الكومة المركزية أشراف ورقابة أشد على الهيئات المحلية . وذلك فيما يتعلق بأصدار الهيئات المحلية للوائح المحلية أو التصرف فى الاملاك البلدية وفى موضوع مساكن العمال والقروض والحسابات الختامية .

الرقابة فى النظام الفرنسى :

والنظام الفرنسى هو النظام الذى اخذت عنة مصر ، وتخضع فية الهيئات اللامركزية فى ممارسة اختصاصها لرقابة المشرع والقضاء والحكومة المركزية _ كما هو الحال فى النظام أوسع نطاقا من مثيلتها في النظام الانجليزى ، وتجرى هذة الرقابة فى مجالين الرقابة على الهيئات اللامركزية نفسها ، والرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية .

(أ) الرقابة على الهيئات اللامركزية ذاتها :

وتخلص الرقابة على الهيئات اللامركزية ذاتها فى : حق الحكومة فى تعيين بعض أعضاء الهيئة المحلية اللامركزية على الرغم من استقلالها وحقها فى ايقاف وعزل أعضاء الهيئة سواء منهم المعينون أو المنتخبون وحقها فى وقف وحل المجالس المنتخبة .

(ب) الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية :

أن الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية تتناول الاعمال فى ذاتها سواء كانت ايجابية أو سلبية ، كما تتناول الرقابة أيضا اجراءات تنفيذ تلك الاعمال .

فكثير من الاعمال الاجابية للهيئات اللامركزية يخضع لاذن سابق من السلطة المركزية أو تصديق لاحق منها ، وأحيانا يكون للسلطة المركزية أن توقف أو تبطل القرارات الصادرة من الهيئات اللامركزية .

كما أنه اذا امتنعت الهيئات اللامركزية عن القيام بعمل يوجب عليها القانون القيام به - الاعمال السلبية - فان للسلطة المركزية فى بعض الحالات أن تحل محل الهيئة اللامركزية فى القيام بذلك العمل .

وأخيرا فان للسلطة المركزية دورا هاما فيما يتعلق بتنفيذ قرارات الهيئات اللامركزية ، ذلك أن تنفيذ تلك القرارات كثيرا ما يحتاج الى تدخل الادارة المركزية واتخاذ عمل ايجابى من جانبها كنزع ملكية عقار مثلا .

حدود الوصاية الادارية . (١)

واذا كانت الوصاية الادارية أحد اركان اللامركزية الادارية فانها لابد أن تكون بالقدر المناسب الذى لا يطغى على باقى أركان اللامركزية الادارية والذى يتمثل أهمها فى استقلال الهيئات المحلية حين قيامها بمباشرة المصالح المحلية ، وعلى ذلك فان الوصاية الادارية لها حدود يجب ألا تتخطاها فهى أبعد ما تكون عن السلطة الرئاسية التى يمارسها الرؤساء على مرؤوسيهم فى النظام المركزى ، وتبدو مظاهر استقلال الهيئات اللامركزية فى مباشرة أختصاصاتها على الرغم من أن اشراف ورقابة الهيئات المركزية عليها فيما يلى :

أ - أن الهيئات اللامركزية هى التى تقوم بالعمل بداءة فليس للسلطات المركزية - بحسب الاصل - أن تحل محل الهيئات اللامركزية فى اتخاذ قرار معين أو أن تجبرها على ذلك

---

(١) للزيادة فى التفصيلات راجع

د - محمد رمضان - المرجع السابق - ص ١٠٢

حيث تحدث عن العوامل التى تؤثر فى مدى الوصاية الادارية

اذا هى رفضت ، فاستقلال الهيئات اللامركزية يحتم أن يكون التصرف نابعا وصادرا أساسا من الهيئة اللامركزية ثم يأتى بعد ذلك دور السلطات المركزية فى الاشراف والرقابة

ب - فى الحالات التى يخضع فيها عمل الهيئات اللامركزية لرقابة السلطات المركزية ، ليس لهذة الاخيرة الا ان توافق على عمل الهيئات اللامركزية أو ترفضة أو تأذن بة دون أن تتعدى ذلك الى تعديلة أو استبدال غيره به .

ج - اذا اذنت السلطة المركزية للهيئة المحلية باتخاذ قرار معين أو تصدقت على صادر من تلك الهيئة فان ذلك الاذن أو التصديق لا يقيد الهيئة المحلية فى الرجوع عن ذلك القرار اذا رأت أن فى العدول عنة تحقيق للمصلحة العامة .

د - أن اذن السلطة المركزية أو تصديقها على قرار صدر من الهيئة اللامركزية لا يعفى تلك الهيئة الاخيرة من مسؤلية ما يترتب على ذلك القرار من نتائج ، فالهيئات اللامركزية تكون مسئولة مسئولية كاملة عن أعمالها حتى ولو كانت تلك الاعمال مسبقة باذن من السلطة المركزية أو مصدق عليها منها .

كيفية ممارسة الوصاية الادارية (الرقابة الادارية) :

اذا كانت الرقابة الادارية على الهيئات المحلية منوطة - بحسب الاصل - للسلطات المركزية فى العاصمة ، الا أن تلك الرقابة يمكن أن يمارسها قدر منها ممثلى السلطة المركزية فى الاقاليم .

كما تمارس الهيئات اللامركزية وصاية ادارية على هيئات لامركزية أخرى أقل أهمية ، كأن يعهد الى مجلس المحافظة ببعض مظاهر الرقابة الادارية على أعمال مجالس وحدات الادارة المحلية الاخرى فى نطاق المحافظة .

وقد سلك المشرع المصرى هذا المسلك فى قانون الادارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ (المادة ١٩) كما سلكة كذلك فى القانون الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ حيث نصت المادة ١٣ منة على أن " يختص المجالس الشعبى المحلى للمحافظة بالنسبة للمجالس

الشعبية المحلية الاخرى فى نطاق المحافظة وطبقا للقواعد المقررة فى هذا القانون ولائحته التنفيذية بما ياتى :

أ – الاشراف والرقابة على أعمال ونشاط هذه المجالس .

ب – التصديق أو الاعتراض على القرارات التى تصدر من هذه المجالس فى الحدود التى تقررها اللائحة التنفيذية .

ج – الموافقة على اقتراحات المجالس بأنشاء أو الغاء الوحدات المحلية فى نطاق المحافظة أو تغيير أسمائها .

ويبلغ رئيس المجلس الشعبى المحلى للمحافظة قرار المجلس فى هذه المجالات الى المحافظ خلال سبعة ايام من تاريخ صدورها .

المطلب الثالث

مزايا وعيوب اللامركزية الادارية

للامركزية الادارية مزايا عديدة ، كما أن لها بعض العيوب وسوف نجمل فيما يلى من مزايا وعيوب اللامركزية الادارية .

أولا : مزايا اللامركزية الادارية :

للامركزية الادارية مزايا عديدة سواء من النواحى السياسية أو الادارية أو فى مجال تنمية المجتمعات ويمكن أجمال تلك المزايا فيما يلى :

١– تنمية وتعميق المفاهيم الديمقراطية دأخل المجتمع : فقد ارتبطت اللامركزية من ناحية النظرية ، والتاريخية بالفكرة الديمقراطية وذلك لان الحرية اذا كانت تأخذ على الصعيد السياسى شكل الديمقراطية والحكومة البرلمانية فأنها على الصعيد الادارى تأخذ شكل اللامركزية . ويقول العميد فيدل فى هذا الشأن ان وجود الديمقراطية فى أى دولة مرهون بوجود أدارة محلية (١) .

٢– تدريب المواطنين على الاهتمام بالمسائل العامة وربطهم بصفة مستمرة بالجهاز الحاكم ، وقد عبر عن ذلك هارلود لاسكى بقولة أننا نقدر أن نجعل الفرد العادى المتوسط

يدرك حقوق مواطنية بأية صورة ابداعية اذا كان ما يربطة بالحكومة لا يخرج عن التصويت مرة كل أربع أو خمس سنوات فى انتخابات قومية . أن صلتها بة يجب ابرازها بصورة أقوى . . اذ كلما ركن المواطنون الى الركود والتخاذل ، رجع انتشار الفساد والامتيازات الضارة فى الدولة . فالحكومة المحلية مدرسة ، ولا سبيل سواها للربط برباط وثيق بين جمهور المواطنين ، وبين الاشخاص المسئولين عن أصدار القرارات .

٣- التقليل من أعباء السلطة المركزية واتاحة الفرصة لها لتوجة كل أمكانياتها وغنايتها الى المسائل القومية الهامة .

٤- مراعاة ظروف كل منطقة حيث يقوم أبناء المنطقة أنفسهم بواسطة ممثلين بأداء الخدمات التى تحتاجها المنطقة فأبناء الاقليم الواحد أقدر على تعرف حاجات ذلك الاقليم ووسائل اشباع تلك الحاجات من غيرهم .

٥- كفالة حسن سير المرافق العامة المحلية . فأدارة هذة المرافق عن طريق الهيئات المحلية من شأنة تجنب الابطاء والتعقيد الناشئين عن تدخل السلطة المركزية .

٦- يتيح النظام اللامركزى تجربة نظم ادارية واقتصادية مختلفة على مستوى ضيق ومحدود لبحث نتائجها .

٧- ان اللامركزية الادارية لها دور كبير فى تنمية المجتمعات فالنظام اللامركزى يؤدى الى مساهمة الجماهير فى تنفيذ البرامج على المستوى المحلى ، وهذا من شأنة أن يؤدى فوائد عديدة . فالجماهير تدرك اهمية الاقتراحات التى تقدمها الحكومة مما يسهل عليهم فهم الافكار الجديدة حول أسلوب استعمال الخدمات وبذل الجهود والتضحيات الازمة للمساهمة فى البرنامج الموضوع لادخال تعديلات على طرق حياتهم اذا تطلبت المشاريع ذلك مما يتيح استقرار هذة المشارع ودوامها .

---

(١) راجع قيداك - المرجع السابق - ص ٧٤ .

ثانيا : عيوب اللامركزية الادارية :

واذا كان للمركزية الادارية تلك المميزات فى المجال السياسى والادارى ومجالات التنمية فأنها لا تخلو من خصوم يأخذون عليها بعض العيوب ومن ذلك :

١- أنها تمس الواحدة الادارية للدولة ، نظرا لتوزيع الوظيفة الادارية بين السلطات الادارية المركزية فى العاصمة والهيئات اللامركزية فى الاقليم .

٢- أن الهيئات اللامركزية أقل خبرة وأكثر اسرافا من السلطة المركزية .

٣- أن تنافس الهيئات المحلية المتماثلة قد يخلق مجالا للتنابذ بينهما .

٤- أن اللامركزية الادارية قد تؤدى بالافراد الى تفضيل المصالح المحلية على المصلحة القومية .

ونحن نرى أن هذة الانتقادت فى واقع الامر مغالى فيها وهى لا تحقق ألا أذا أسرفت الدولة فى النظام اللامركزى دون مراعاة نضج أفردها ومدى قدرتهم على القيام بالاعمال الموكولة اليهم . فلابد ان تكون الاختصاصات المنوطة بالهيئات المحلية متناسبة مع قدرات أفراد الاقاليم فى ممارسة تلك الاختصاصات على الوجة الأكمل . والا أصبح الآمر مجرد تفتيت للسلطة الادارية فى الدولة يعود عليها بالضرر قبل أن يعود عليها بالنفع والازدهار وبصفة عامة فأنة لا محل لخشية انتشار النظم المحلية ، خاصة وأن اللامركزية الادارية لا تقوم ألا مستندة الى مركزية ادارية وتحت رقابة الحكومة المركزية التى من واجبها - وهى صاحبة الخبرة الفنية والادارية - أن تعاون الهيئات اللامركزية فى أداء وظيفتها .

ويرى أستاذنا الدكتور/ سليمان الطماوى فى هذا الشأن أننا لا نحبذ المبالغة فى الخوف من أخطاء الشعوب، لان الشعوب لا تتعلم الا اذا أخطأت، وخيرا لها أن تتعلم عن طريق الخطأ من أن تبقى جاهلة خوفا من الخطأ . (١)

(١) د . سليمان الطماوى - المرجع السابق - ص ١٤٤ .

الفصل الثالث
تفويض السلطة والحلول فيها

لا ريب أن السلطات التى يقررها القانون للهيئات الادارية لا تعتبر حقا لهذة الهيئات، تتصرف فيها بمحض ارادتها، ولكنها تعتبر بمثابة وظيفة يعهد بها الى هذة الهيئات للقيام ومباشرتها بنفسها .

وبناء علية فان السلطات العامة يجب ان تباشر الاختصاصات المقررة لها بنفسها، والا كان تصرفها عملا مخالفا لاحكام القانون .

وهذة القاعدة لا تقتصر على سلطة دون أخرى، وانما تشمل السلطات العامة جميعا . فالسلطة التشريعية والسلطة الادارية والسلطة القضائية يجب عليها أن تباشر مهامها بذاتها ولا يجوز لها تفويض هذة الاختصاصات الى سلطة أخرى فيما يكون مقررا لها من سلطات .

ولكن توجد رغم ذلك، ضرورات ملحة - ولا سيما فى الوقت الحاضر الذى ازدادت فية وظائف الدولة - تبرر ضرورة التفويض، سواء فى المجال التشريعى أو الادارى .

ولما كان يهمنا فى هذا المؤلف أن ندرس فقط التفويض فى مجال السلطة الادارية فسوف نقتصر دراستنا على التفويض الادارى .

تعريف تفويض السلطة :

يقصد بالتفويض أن يعهد الرئيس الادارى بممارسة بعض اختصاصاتة الى معاونية المباشرين بناء على نص قانونى يجيز لة ذلك (١) .

---

(١) تجيز القوانين أحيانا التفويض لغير المرؤسين، من ذلك ما قضت بة المادة (٢٧) من قانون نظام الحكم المحلى المصرى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ من أنة "يجوز لكل وزير ممن لم تنتقل اختصاصات وزارتهم الى الوحدات المحلية أن يفوض المحافظ فى بعض اختصاصاتة" .

فالسلطة الادارية فى النظامين المركزى واللامركزى قد تتركز فى يد شخص أو هيئة، وقد توزع بين سلطات متعددة . ولكن الغالب أن يجمع النظام الادارى بين مختلف هذة الصور . فالسلطة الادارية فى نطاق الجهاز الادارى تتركز عادة فى يد رئيسها ، وأن معاونية المباشرين لا يستمدون اختصاصاتهم من القانون ، بل يمقتضى تفويضات من ذلك الرئيس .

شـــروط التفـــوض الصحيـــح :

يشترط فى التفويض عدة شروط لكى يكون صحيحا أى مطابقا للقانون وتلك الشروط هى :

أولا : يجب أن يكون التفويض جزئيا منصبا على مسائل معينة :

ان الاصل العام هو أن الاختصاص شخصى يباشر الرئيس بنفسة ، ولكن المشرع يجيز فى بعض الحالات التفويض فى مسائل معينة لدواعى واعتبارات تقتضيها ضرورات عملية .

ومن أجل هذا فانة يكون التفويض جزئيا لا ينصب على كافة اختصاصات المفوض وانما على جانب محدد منها ، لا يتضمن عادة اتخاذ القرارات الكبرى التى يحتفظ الرئيس لنفسة بسلطة البت فيها .

فلا يجوز للمفوض أن يفوض كافة سلطاتة الى غيرة ، لان ذلك يعد بمثابة تنازل عن الوظيفة وهو غير جائز قانونا [١] .

ومن الجدير بالذكر انه ايا كان القدر من الاختصاص الذى يتناولة التفويض ، فان التفويض بطبيعتة يحسب أن يتضمن بالنسبة للمفوض الية قسطا حقيقيا من حرية الاختيار أو السلطة التقديرية ، والا كان التفويض صوريا عديم الجدوى لا يتفق والهدف الذى تقرر من أجلة .

ثانيا : تفويض السلطة أو الاختصاص لا يجوز الا بنص قانونى :

ان تفويض الاختصاص لا يمكن أن يتم الا اذا أجازة المشرع صراحة وفى الحدود التى يسمح بها المشرع . فاذا خرج التفويض عن الحدود التشريعية المرسومة كان باطلا وبطل

بالتالى ماترتب علية من تصرفات . ومن الملاحظ أن المشرع حين نظم قواعد التفويض فانة يسلك عادة أحد طريقين :

١- ان يرد حكم التفويض فى تشريعات جزئية بمناسبة تنظيم اختصاص معين .

ومثال ذلك المادة (٣١) من قانون الحكم المحلى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والتى تنص على أنة " للمحافظ أن يفوض بعض سلطاتة واختصاصاتة الى مساعدية أو الى سكرتير عام المحافظة أو الى السكرتير العام المساعد أو الى رؤساء المصالح أو رؤساء الوحدات المحلية الاخرى .

٢- أن يصدر قانون خاص بتنظيم أحكام تفويض السلطة فى قطاع من القطاعات .

وأول قانون عام يصدر فى هذا الخصوص ، هو القانون رقم ٣٩٠ لسنة ١٩٥٦ الذى حل القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ فى شأن التفويض فى الاختصاصات .

تفويض السلطة والانظمة المشابهة :

يجب عدم الخلط بين نظام تفويض السلطة وغيرة من الانظمة التى قد تقترب منه أو تتشابة معة . فتفويض السلطة يختلف عن كل من تفويض التوقيع ، والحلول فى الاختصاص ، والانابة فى الاختصاص على النحو التالى :

أولا : تفويض السلطة وتفويض التوقيع :

يميز الفقة الفرنسى بين تفويض السلطة أو الاختصاص ، وبين تفويض التوقيع ويترتب على هذة التفرقة نتائج متعددة :

- فتفويض السلطة يؤدى الى نقل الاختصاص وحرمان صاحبة الاصيل منه خلال فترة التفويض ، بينما لا يحرم من فوض بالتوقيع من ممارسة اختصاصة رغم التفويض .

- وتفويض السلطة يوجة الى الموظف بصفته لا بشخصه ، فى حين أن تفويض التوقيع يدخلة الاعتبار الشخص بحيث ينتهى اذا تغير أحد طرفية .

- وفى تفويض السلطة ترتبط قوة القرارات الصادرة بناء على التفويض بدرجة المفوض إليه ، بينما فى تفويض التوقيع تكون لهذة القرارات قوة القرارات الصادرة من صاحب الاختصاص الاصيل .

ثانيا : تفويض السلطة والحلول فيها :

يختلف تفويض السلطة أو الاختصاص كذلك عن الحلول فى الاختصاص وهو قيام من يحددة القانون - بحكم وظيفة - بممارسة كافى اختصاصات أحد المتخصصين فى حالة غيابة عن العمل لمرضى أو لغيرة (١) . وتتركز أوجة الخلاف بين تفويض السلطة والحلول فى الاختصاص فيما يلى :

- التفويض عمل ادارى يقوم بة المفوض ، أما الحلول فى الاختصاص فيتم بحكم القانون
- التفويض ينص على بعض اختصاصات المفوض ، أما الحلول فى الاختصاص فيقع عليها جميعا .

فى تفويض السلطة ترتبط قوة القرارات الصادرة بناء علية بدرجة المفوض الية ، أما فى الحلول فى الاختصاص ، فتكون للقرارات الصادرة بناء علية نفس قوة القرارات الصادرة من صاحب الاختصاص الاصيل .

ثالثا : تفويض السلطة والانابة فى الاختصاص :

الانابة فى الاختصاص هى أن يعهد الرئيس الادارى الى أحد مرؤسية باختصاصات مرؤوس أخر غائب لا يوجد من يحل محلة بحكم القانون . (١)

---

(١) تنص المادة ٥٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أنة : " فى حالة غياب أحد شاغلى الوظائف العليا يقوم نائبة بأعباء وظيفتة ، فذا لم يكن لة نائب جاز للسلطة المختصة أنابة من يقوم بعملة ، على أن يكون شاغلا لوظيفتة من درجة معادلة أو من الدرجة الادنى مباشرة " .

ويختلف تفويض السلطة عن النابة فى الاختصاص فى المسائل الاتية :

- التفويض يكون فى بعض الاختصاصات أما الانابة فتستغرقها جميعا .

- فى التفويض يعهد الرئيس الادارى ببعض اختصاصاته هو الى أحد مرؤوسية ، أما الانابة فانة يعهد باختصاصات أحد مرؤوسيه الى مرؤوس أخر (١) .

المسئولية فى التفويض :

من القواعد المسلم بها أن السلطة ترتبط بالمسؤلية وجودا وعدما ، فتوجد أحداهما حيث توجد الاخرى . كما ترتبط بها من حيث الكم أو المقدار ، فمقدار احداهما يتساوى مع مقدار الاخرى . ويقصد السلطة المقدرة القانونية على اتخاذ أعمال معينة . اما المسئولية فيراد بها الالتزام بأداء الواجب طبقا للقانون والا حق العقاب .

والتفويض لا يتضمن تنازلا عن السلطة وانما مجرد اشراك فيها مع الرقابة والتوجية . لذلك يجب على الرئيس الادارى أن يجرى مراجعة دورية لنشاط المفوض اليهم حتى يتأكد من سلامة أعمالهم ونجاحهم فى القيام بالمهام الموكولة اليهم . فالتفويض لا يعفى الرئيس من المسئولية عن الاعمال المفوض فيها ، والا جازلة التهرب من بعض مسئولياتة عن طريق تفويض جانب من اختصاصاتة واذا كان المفوض يحرم من ممارسة الاختصاصات التى فوض فيها خلال التفويض - توحيدا للاتجاة ومنعا للتضارب فى ممارسة هذة الاختصاصات - فان لة فى جميع الاحوال أن يلغى التفويض فيسترد سلطاته ويزاول كافة أختصاصاته بنفسه ، كما أن لة أن يعدل تفويضة فيرد ، الى الوضع الذى يروق له . وبالأضافة الى ذلك فان المفوض مسئول عن حسن أختيار المفوض الية وتدريبة على القيام بالاعباء المعهود بها الية بحيث يكون هناك تناسب بين الاختصاصات المفوض فيها وبين كفاءة المفوض إليه .

---

(١) ويختلف الانابة فى الاختصاص عن الحلول فى الاختصاص فى أن الانابة تتم بقرار ارادى من السلطة المختلفة ، أما الحلول فيكون بحكم القانون .

غير أن المفوض الية يسأل هو الاخر عن سلامة تصرفاته المتصلة بالمسائل المفوض فيها ، لان ما حصل عليه من سلطة بالتفويض لابد وأن يقابلة من المسئولية ما يماثل قدره . ومعنى ذلك أن التفويض ينطوى فى حقيقة الامر على مسئولية مزدوجة تقع على عاتق كل من المفوض والمفوض اليه بالنسبة للاعمال المفوض فيها .

تقييم التفويض :

للتفويض من المزايا ما يجعل الجميع يعترف بأهميته بل وبلزومة فى كثير من الاحيان ، وذلك لان صاحب الاختصاص كثيرا ما لا يتسع وقته - خاصة فى المستويات العليا من السلم الادارى - لممارسة كافة ما يخولة القانون من اختصاصات . وبالتفويض يستطيع أن يكلف من يراة كفؤا من معاونية أو موظفى ادارته بالقيام ببعض اختصاصاته . وعدة ما يقوم المفوض الية بأداء ما فوض فية بطريقة أفضل مما لو كان مكلفا بة بحكم القانون ، وذلك ليس فقط لان اختياره للقيام بالمهمة المفوض فيها غالبا ما يقوم على أساس سليم لة ما يبرره فى صفات شخص المفوض يؤدى فى الغالب الاعم الى رفع الروح المعنوية وزيادة الشعور بالثقة والمسئولية لدى المفوض الية .

غير أن التفويض يفشل فى تحقيق مزاياه وتنقلب محاسنه الى مساوئ اذا لم يحسن المفوض أختيار المفوض الية الصالح للقيام بموضوع التفويض ، فضلا عن بسط رقابته واشرافه على أدائه للاعمال المفوض فيها .

الباب الثالث

عناصر السلطة الإدارية

الباب الثالث
عناصر السلطة الادارية

تمهيد وتقسيم :

إن السلطات الادارية فى الدولة سواء كانت السلطات المركزية أو الامركزية تحتاج لمباشرة نشاطها والقيام بوظائفها الى عنصرين هامين هما : الاموال ، العنصر البشرى الذى يتولى القيام بالعمل الوظيفى .

وسوف ندرس فى هذا الباب عنصرى السلطة الادارية على النحو التالى :

الفصل الاول : أموال السلطة الادارية .

الفصل الثانى : عمال السلطة الادارية .

الفصل الاول
أموال السلطة الادارية

تمهيد :

.........لما كانت السلطات الادارية تحتاج فى أداء وظائفها الى أموال عقارية ومنقولة لتتمكن من أداء خدماتها لجمهور المواطنين ، وهذه الاموال لا تختلف فى غالبية الاحوال ، عن الاموال التى يمتلكها الافراد ولهذا كان من الممكن أن تخضع أملاك الادارة لذات القواعد التى تخضع لها أموال الافراد . غير أن تخصيص أموال الادارة للنفع العام ، اقتضى أن تختص تلك الاموال بقواعد لا نظير لها فى القانون الخاص ، تتسم بتفضيل النفع العام على المصالح الخاصة وتمكن الافراد من الحصول على الخدمات التى تؤديها المرافق العامة بانتظام واستمرار .

وسوف ندرس اموال الادارة فى ثلاثة مباحث على النحو التالى :

المبحث الأول : ما هى الاموال العامة ومعايير تميزها .

المبحث الثانى : النظام القانونى للاموال العامة .

المبحث الثالث : طبيعة حق الدولة على الاموال العامة .

المبحث الأول
ما هى الاموال العامة ومعايير تميزها

للدولة كشخص معنوى عام ذمة مالية مستقلة تحوى كمية كبيرة قد يصعب حصرها من الاموال العقارية والمنقولة . ومن أمثلة الاموال العقارية المملوكة للدولة الشوارع والطرق والميادين العامة ومبانى الوزارات والمصالح الحكومية ، والاراضى الأميرية والمبانى التى تؤجرها الدولة . ومن أمثلة الاموال المنقولة التى للدولة أثاثات المرافق العامة وأدواتها المكتبية وكتب المكتبات العامة ، والسلع التموينية المعدة للتوزيع بمعرفة الدولة وأوراقها المالية المدرعة بالبنوك .

وتتنوع اموال الدولة الى أموال خاصة وأموال عامة :

- أما أموال الدولة الخاصة أو أموال الدومين الخاص فلا تكاد تختلف ملكية الدولة لها عن ملكية الافراد لاموالهم ، وتخضع كقاعدة عامة لنفس الاحكام القانونية التى تخضع لها وهى قواعد القانون المدنى ، ويختص بنظر المنازعات المتصلة بها القضاء العادى .

- وأما أموال الدولة العامة أو أموال الدومين العام فتخضع لنظام قانونى متميز ، ويفصل فى المنازعات المتصلة بها القضاء الادارى فى بلاد القضاء المزدوج .

ولما كانت الاموال التى تدخل دراستها فى اطار القانون الادارى هى الاموال العامة وحدها ، فان بحثنا لاموال الادارة والدولة سوف يقتصر عليها ، مع المقارنة عند اللزوم .

ونتناول فيما يلى معيار تميز أموال الدولة العامة .

تعددت المعايير التى قيل بها لتميز الاموال العامة المملوكة للدولة أو لغيرها من الاشخاص المعنوية العامة ، عن الاموال الخاصة المملوكة لها .

وأهم المعايير التى ظهرت فى ذلك هى :

- معيار التخصيص لاستعمال الجمهور .

- معيار التخصيص للمنفعة العامة .

١- معيار التخصيص لاستعمال الجمهور :

وهو أقدم المعايير ظهورا من الناحية التاريخية . ومضمونه أن الاموال المملوكة للدولة أو لاحد أشخاص القانون العام تعتبر أموالا عامة اذا كانت مخصصة لاستعمال الجمهور مباشرة وبالتالى غير قابلة للتملك . وذلك سواء أكانت هذة الاموال عقارات كالشوارع والشواطئ، أم منقولات ككتب المكتبات واثار المتاحف . وسواء أكان الاستعمال مجانيا ، أم مقابل رسم معين يدفعة المنتفع . وسواء أكان الاستعمال مباحا بلا اذن سابق ، أم معلقا على صدور ترخيص أوموافقة بشأنة . ويضيف أصحاب هذا المعيار أن مجال المال العام يمكن أن تيسع عند الحاجة ليشمل أموالا أخرى بتدخل المشرع ، أى بحكم القانون . غير أن هذا المعيار منتقد لتضييقة من نطاق الاموال العامة . اذ طبقا لة لا تعتبر السكك الحديدية والتحصينات العسكرية ودور المصالح الحكومية . وغيرها من الاموال غير المخصصة لاستعمال الجمهور بصورة مباشرة من الاموال العامة . وذلك رغم أن هذة الاموال تحتاج الى الحماية التى يتضمنها النظام القانونى العام . يضاف الى ذلك أن الاموال المخصصة لاستعمال الجمهور ليست غير قابلة للتملك بطبيعتها وانما بمقتضى قاعدة من قواعد نظامها القانونى . وتوجد فى كثير من البلاد شوارع خاصة مملوكة للافراد .

٢- معيار التخصص للمنفعة العامة :

ولتفادى الانتقادات الموجهة الى المعيار السابق ، اتجة الرأى الراجح فى الفقة والقضاء الى الاخذ بمعيار مزدوج قوامة التخصيص لاستعمال الجمهور والتخصيص للمرافق العامة . وبذلك تكون الاموال العامة هى المخصصة للاستعمال المباشر للجمهور بالاضافة الى الاموال المخصصة لخدمة المرافق العامة(١) . أى أنها الاموال المخصصة للمنفعة العامة بصفة عامة . وطبقا لهذا المعيار تعتبر أموالا عامة كل الاموال المملوكة للدولة أو لغيرها من

---

(١) ولما كانت المرافق العامة هى مشروعات عامة تهدف الى تحقيق النفع العام فان فكرة المرافق . . .=

أشخاص القانون العام والمخصصة للمنفعة العامة . وذلك سواء أكانت هذه الاموال معدة لخدمة الجمهور مباشرة كالطرق والحدائق العامة وشواطئ البحار ، أم كانت مرصودة على خدمة المرافق العامة فلا يفيد منها الجمهور بطريق غير مباشر من خلال المرافق المخصصة لها كدور المصالح الحكومية وتجهيزات السكك الحديدية وأدوات المكاتب الحكومية . وبصرف النظر عما أذا كانت الحكومة تتولى ادارة المرافق المخصصة لها بنفسها ، أم تعهد بأدارتها فرد أو شركة خاصة عن طريق عقد الالتزام أو امتياز المرافق العامة ، كالاراضى المملوكة للدولة والمستعملة كموافق لوسائل المواصلات فى مرفق نقل داخلى بديرة صاحب أمتياز . وبغض النظر عما اذا كانت هذه الاموال عقارية كالشوارع والمبانى العامة ، أم منقولة كأسلحة الجيش أو الشرطة ونقود الحكومة اذا كانت مخصصة للنفع العام . ودون تفرقة بين ما اذا وجدت هذه الاموال داخل اقليم الدولة أو خارجة كدور السفارات و القنصليات . وتعتبر من الاموال العامة ايضا - فى تطبيق هذا المعيار - التوابع المفيدة لها كأشجار الطرق العامة ، والتمات اللصقية بها كباطن الارض الذى تحت سطح الشوارع .

وقد قيل أن هذا المعيار يؤدى - فى مجال المرافق العامة - الى توسيع نطاق الاموال العامة أكثر مما يجب . اذ طبقا له تعتبر أثاثات المرافق والادوات المكتبية وان قلت قيمتها أو

= العامة وحدها يمكن أن تكون معيارا لتحديد الاموال العامة أذا هى فسرت تفسيرا واسعا . وذلك لان الطرق العامة مثلا وهى من الاموال المخصصة للاستعمال المباشر للجمهور - يمكن أعتبارها فى نفس الوقت وسيلة من وسائل مرفق الطرق العامة الذى يقوم بشق الطرق وتعبيدها وصيانتها ليقدم للجمهور خدمة تيسير المرور ، عن طريق تخصيص تلك الطرق لاستعمالة المباشر ، وهو ما يتفق وطبيعة الخدمة المقدمة . وتسخر هذة الطرق من ناحية أخرى فى خدمة مرفق النقل بالسيارات العامة وهى فى ذلك تشبة السكك الحديدية المخصصة لخدمة النقل بالقطارات ، ولا تفترق عنها الا فى أن الطرق تستخدم للاستعمال المباشر للجمهور فضلا عن خدمتها لمرفق النقل البرى .

أهميتها من الأموال العامة فلا يجوز التصرف فيها وتخضع بلا مبرر للحماية المقررة للمال العام. لذلك ادخل بعض الفقهاء على هذا المعيار من التحفظات والضوابط ما من شأنه عدم توسيع اطار الاموال العامة أكثر من الازم. فقال نفر منهم أن الاموال المخصصة لخدمة المرافق العامة لا تعتبر كلها أموالا عامة، وانما تعتبر منها كذلك فقط الاموال التى تؤدى دورا أساسيا فى خدمة المرافق بمكن أو التى تكون ضرورية لخدمتها ولا يمكن استبدال غيرها بها بسهولة لانها معدة أعدادا خاصا للغرض المخصصة له. وعلى ذلك تعتبر السكك الحديدية والحصون العسكرية أموالا عامة، لانها لازمة لخدمة المرافق العامة ومعدة أعدادا خاصا فلا يمكن استبدالها بسهولة. بينما لا تعتبر من الاموال العامة مبانى كثيرة من المصالح الحكومية التى يسهل استبدالها ونقل المصالح الحكومية منها الى غيرها. والراجح أن الامر لا يحتاج الى مثل هذه الضوابط أو الاستثناءات وان كل ما هو مخصص للمرافق العامة حتى الادوات المكتبية تعتبر من الاموال العامة. ولا ضرر فى ذلك لان قواعد الحماية التى يتضمنها النظام القانونى للمال العام متنوعة متدرجة حسب حاجات ومواصفات الاموال العامة المختلفة.

ويعد معيار التخصيص للمنفعة العامة أكثر المعايير وضوحا وانضباطا وتجاوبا مع مقتضيات المصلحة العامة. لذلك أخذ به القانون المصرى فقضت المادة ٧٨ من القانون المدنى بأن " تعتبر أموالا عامة العقارات والمنقولات التى للدولة وللاشخاص الاعتبارية العامة والتى تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص. وهذه الاموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم. ونصت المادة ٨٨ من هذا القانون على أن " تفقد الأموال العامة صفتها بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة وينتهى التخصيص بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص أو بالفعل أو بأنتهاء الغرض الذى من أجلة خصصت تلك الاموال للمنفعة العامة ".

وعلى ذلك لا يعتبر المال عاما فى القانون المصرى الا بتوافر شرطين اثنين:..........

١- أن يكون المال مملوكا للدولة او لاحد الاشخاص الاعتبارية العامة المحلية أو المرفقية . فالاموال المملوكة للافراد أو الشركات أو الجمعيات الخاصة لا تعتبر من الاموال العامة وأن خصصت للنفع العام . وأموال أشخاص القانون الخاص لا تتحول الى أموال عامة رغم تخصصها للنفع العام أذا اغتصبتها الحكومة ولم تكتسبها بطريقة قانونية صحيحة كالشراء او نزع الملكية للمنفعة العامة (١) .

٢- أن يكون المال مخصصا للمنفعة العامة ، سواء أن التخصيص لخدمة الجمهور مباشرة كالطرق والمنتزهات العامة ، أم كان لخدمة المرافق العامة كدور المصالح الحكومية والتجهيزات البرقية والهاتفية " وقد يتم التخصيص للمنفعة العامة بمقتض قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص ، والامر فى ذلك لا يحتاج الى ايضاح . كما قد يتم التخصيص للمنعة العامة بالفعل كما اذا أعتاد الناس على أستخدام أرض مملوكة للدولة كممر أو طريق موصل من مكان الى أخر . وتفقد أموال الدولة صفتها العامة اذا انتهى تخصيصها للمنفعة العامة

---

(١) وعلى خلاف ذلك قضت محكمة الاستئناف العليا بالكويت - بخصوص أرض مملوكة لاحد الافراد أغتصبتها الحكومة وأقامت عليها مدرسة - بأن الدعوى "غير مقبولة نظرا لما هو ثابت بيقين من تخصيص العقار المتنازل علية لمصلحة عامة وتبعا لذلك لا يجوز الخوض فى بحث الملكية أثباتا أو نفيا فمجال هذا البحث يكون فى دعوى التعويض التى يرفعها المستأنف أذا شاء متبعا ما يقررة القانون فى الجذاء" . وهو موقف منتقد من جانب المحكمة رغم نبل الهدف الذى أرادت تحقيقة وهو حماية المصلحة العامة وعدم السماح بهدم المدرسة بعد أقامتها وقيامها بمهمتها فى خدمة التعليم . راجع حكم الدائرة الاولى بمحكمة الاستئناف العليا الصادرة بجلسة ١٩ مارس عام ١٩٧٦ أستئناف رقم ٢٧ / ٦٧ تجاري - أشارة الدكتور عبد الفتاح حسن - المرجع السابق - ص ٥٢٦ .

بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص ، أو بالفعل كما هو الشأن فى جبانة قديمة لم تعد تستخدم عملا بدفن الموتى منذ مدة طويلة (١) .

وكذلك تفقد هذه الأموال صفتها العامة بانتهاء الغرض الذى من أجلة خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة وذلك كما هو الحال فى الانتهاء من أقامة مبانى أحد المرافق العامة كانت الارض المجاورة لة مخصصة لاعمال البناء وتخزين لوازمة ، فبأتمام المبانى المقصودة يكون قد تحقق الغرض الذى من أجلة خصصت هذة الارض المملوكة للدولة للمنفعة العامة فتعود كما كانت من أموال الدولة الخاصة .

وقد استخدم المشرع المصرى أصطلاحى الأموال العامة والاموال الخاصة المملوكة للدولة أستخداما صحيحا فى عدد من القوانين . من ذلك قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ الذى نص فى المادة ٢٥ منة على أن أموال المؤسسات العامة – قبل ألغائها – تعتبر من الاموال المملوكة للدولة ملكية خاصة ما لم ينص على خلاف ذلك فى القرار الصادر بأنشائها (٢) . ومن ذلك أيضا ما قضت بة المادة رقم ١٣ من قانون الهيئات العامة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ من أعتبار أموال الهيئات العامة أموالا عامة تجرى عليها القواعد والاحكام المتعلقة بالاموال العامة ما لم ينص على خلاف ذلك فى القرار الصادر بأنشاء الهيئة . ومن هذة القوانين كذلك القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٦٤ – المعدل بالقانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٧٤ – بشأن تنظيم تأجير العقارات المملوكة للدولة ملكية

---

(١) راجع حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ١٥ يونية عام ١٩٦٣ – مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا فى عشر سنوات – الجزء الثانى – ص ١٦٧ .

(٢) وهذا الحكم كان قائما بنفس الصيغة فى المادة ٢٧ من قانون المؤسسات العامة رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ ، ومن قبلها بالمادة رقم ١٩ من القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ كما كان مقررا بصيغة مقاربة بالمادة رقم ٢٠ من قانون المؤسسات العامة الأول فى مصر رقم ٢٣ لسنة ١٩٥٧ .

خاصة والتصرف فيها . وكل أحكامة متعلقة بالاموال الخاصة المملوكة للدولة (١) .

غير أن المشرع المصرى - من ناحية أخرى - استعمل تعبير الاموال العامة فى قانون حماية الاموال العامة رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٢ ، وفى القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٧٥ الذى ألغى القانون الاول ، أستخداما موسعا غير دقيق جانبة فية التوفيق ، فيعتبر من الاموال العامة - فى تطبيق أحكامة - أموالا غير مملوكة للدولة أو لاحد الاشخاص الاعتبارية العامة الاخرى وليست مخصصة للنفع العام . ولم يقصد المشرع بذلك فى الحقيقة تعديل مفهوم المال العام ، وأنما مجرد بسط الحماية التى يقررها للمال العام على أموال أخرى لا تتوافر فيها هذة الصفة تقديرا منة لاهميتها . وفى اتجاة فى رأينا غير سليم يجدر أن يتجنبة المشرع حتى لا يثير الخلط فى مفاهين المصطلحات القانونية المستقرة . وكن بالامكان تحقيق نفس النتيجة - دون أحداث بلبلة أو لبس فى التغيرات القانونية المعروفة - بأن ينص على بسط أحكامة التى يحمى بها المال العام على ما يرى ضرورة حمايتة من أموال أخرى .

ويقترح بعض الفقهاء المصريين أنها التفرقة بين الاموال العامة والخاصة على أن تستبدل بها تفرقة أخرى بين الاموال الازمة لسير المرافق العام أو المشروعات العامة أو لتحقيق مصلحة من مصالح الجمهور ، وهذة تكون حماية قانونية خاصة ولا يجوز التصرف فيها ، وبين الاموال غير الازمة لذلك كالمنتجات المعدة للبيع ، وهى لا تخضع لمثل هذة الحماية ويجوز التصرف فيها .

---

(١) أما الدستور المصرى فلم يتعرض للتفرقة بين الاموال العامة والاموال الخاصة المملوكة للدولة ، وانما أكتفى بالنص على أن الملكية ثلاثة أنواع وهى الملكية العامة والملكية التعاونية والملكية الخاصة ونص على أن للملكية العامة حرمة وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن

(المواد ٢٩ و ٣٠ و ٣١ و ٣٢ و ٣٣ ومن الدستور)

المبحـــث الثانـــى
النظـــام القانـــونى للامـــوال العـامـــة

تخضع الاموال العامة لنظام قانونى خاص يتوافق مع تخصيصها للمنفعة العامة . وذلك لان القواعد القانونية التى تخضع لها الاموال الخاصة المملوكة للدولة أو للافراد لا تصلح لحكم الاموال العامة وهى مخصصة لنفع العام . ويمثل النظام القانونى للاموال العامة فى أمرين أحدهما يتعلق بتقرير حماية خاصة لها ، والثانى يتصل بتنظيم كيفية أستعمالها ، وهو ما نعالجة فى المطلبين التاليين :

المطلب الاول : حماية الاموال العامة .

المطلب الثانى : أستعمال الاموال العامة .

المطلب الاول :
حماية الاموال العامة
الفرع الاول : الحماية المدنية
منع التصــرف فى الامـــوال العـــامـــة أو الحجـــز عليهـــا أو تمليكهـــا بوضـــع اليـــد :

نصت المادة ٨٧ / ٢ مدنى على أن الاموال العامة لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تمليكها بالتقاضى . وهو ما كانت تنص علية المادة ٩ من القانون المدنى القديم .

صور الحماية المدنية :

أولا : عدم جواز التصرف فى المال العام

١- الواقع أن هذا المبدأ لا يعنى حظر التصرف فى المال العام وأنما هو بالاخرى قيد على حق الاشخاص الادارية فى التصرف فى هذا المال . ذلك أن الحظر المنصوص علية أنمـا ينصرف الى التصرفات الخاصة لاحكام القانون المدنى . ومن ثم لا يجوز أجراء التصرفات المدنية فى الاموال العامة الا بعد تجريدها من صفتها العامة والحاقها بالاموال الخاصة ، بمقتضى قانون أو قرار أو بالفعل . فيمتنع على الادارة أذن أن تنقل ملكية أموالها

العامة الى أحد الافراد الا أذا ارادت بذلك أن تجردها من صفتها العامة وتحويلها الى أموال خاصة .

وعلى ذلك فان منع التصرف فى الاموال العامة ليس مبدأ مطلقا . فهى قابلة لشتى التصرفات المدنية بعد تجريدها من صفتها العامة وتحويلها الى ملك خاص وحتى مع بقاء صفتها العامة . فأنها تقبل أن تكون محلل لتصرفات القانون العام . ومن هذا القبيل المبادلات بين الاشخاص الادارية فتنزل الدولة مثلا عن مال من أموالها العامة الى أحد الاشخاص الاعتبارية العامة الاقليمية أو المصلحية . بل يصح أن تكون هذة الأموال محلل لتصرفات أدارية تجريها الادارة فى شأنها مع الافراد ، لينتج الالتزام بمرفق عام يكون وعاوة مالا عاما ، أو الترخيص لاحد الافراد باستعمال المال العام أستعمالا خاصا .

ويلاحظ أن قاعدة عدم التصرف فى المال العام لا تقتصر على منع التصرفات المدنية الناقلة للملكية ، وأنما تمدد كذلك فى الاصل الى التصرفات التى ترتب على المال حقوقا عينية مدنية ، كحق الانتفاع وحقوق الارتفاق . وأن كان مجلس الدولة الفرنسى قد أقر بأستمرار حقوق الارتفاق التى رتبت على المال قبل أكتسابة الصفة العامة أذا كانت هذة الارتفاقات لا تتعارض مع تخصيصه . بل أن محكمة النقض الفرنسية قد ذهبت الى جواز ترتيب حقوق ارتفاق على المال حتى بعد تخصيصه للمنفعة العامة بشرط الا يكون الارتفاق متعارضا مع هذا التخصيص . وهذا ما أخذ بة القانون المدنى المصرى الذى نص (مادة ١٠١٥) على أنة يجوز أن يترتب الارتفاق على مال عام أن كان لا يتعارض مع الاستعمال الذى خصص لهذا المال(١) .

---

(١) كان الامر محل خلاف فى ظل القانون المدنى القديم ، وكانت أغلب أحكام المحاكم الاهلية تذهب الى عدم جواز تحميل المال العام بحقوق ارتفاق .

٢- والسبب فى اجازة تصرفات الادارية فى شأن الاموال العامة أن هذة التصرفات تلائم المال العام ولا تتعارض مع تخصصة بالمنفعة العامة ذلك أن التصرفات الادارية طابعها التوقيت ، بعكس التصرفات المدنية التى تتميز بالثبات والاستقرار . فالتصرفات الادارية تتم فى حالات كثير فى صور تراخيص تمنح لمدة محدودة . هذا فضلا عما يقررة القانون العام للادارة من سلطات فى الرجوع فى التصرف (كسحب التراخيص) أو تعديلة وفقا لمقتضيات المصلحة العامة . ولذا فأن أجازة تصرفات القانون العام لا يخشى معها من عرقلة الانتفاع العام بالمال العام أو الحد من سلطة صاحبة علية .

٣- ويلاحظ أن حظر التصرف فى الاموال العامة انما شرع لمصلحة الادارة صاحبة المال بأعتبارها المهيمنة على المصلحة العامة ، فلها وحدها - دون التصرف الية - حق التمسك ببطلان التصرف الذى أجرتة على خلاف الحظر المتقدم . ويلاحظ أن تمسك الادارة بالبطلان من شأنة تقرير مسئوليتها عن عدم تنفيذ التزامها . الا أن البعض يشك فى هذا التبرير للبطلان ، ذلك لان بطلان التصرف فى الاموال العامة اذا كان قد شرع لحماية الادارة ، فأنة يستهدف المصلحة العامة وهذة المصلحة العامة أساس حالات البطلان المطلق

٤- وتسرى القواعد المتقدمة على الأموال العامة ، عقارية أو منقولة . الا أن بعض الفقهاء الفرنسيين - الذين يأخذون بفكرة التدرج فى النظام القانونى للمال العام - قد ذهبوا الى أن مبدأ عدم جواز التصرف فى المال العام لا ينطبق على المنقولات الا اذا كان لا يمكن استبدال غيرها بها ، كما هو الشأن فى التحف الاثرية (١) .

٥- ويلاحظ أخيرا أن منع التصرف فى المال العام لا تكاد تكون لة أهمية حقيقية اذ أنة يكفى للشخص العام أن يلجأ الى تجريد المال بأنهاء تخصيصة للنفع العام .

---

(١) مشار الى هذا الرأى فى دكتور . سليمان الطماوى : مبادئ القانون الادارى ، الكتاب الثالث - المرجع السابق ص ٢٨ .

حتى يصبح قابلا للتصرف فيه(١) ، وللادارة سلطة تقديرية مطلقة فى أنهاء التخصيص للمنفعة العامة . وعلى ذلك لا يكون لقاعدة المنع من التصرف فى المال العام بعض الاهمية الحقيقية الا أذا كان أنهاء التخصيص يتطلب تدخل جهة أخرى غير الشخص العام مالك المال(٢) .

ثانياً : عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم :

وهذة القاعدة نتيجة القاعدة السابقة . فما دام لا يقبل التصرفات الناقلة للملكية . على التفصيل المتقدم ، فانة لا يجوز أكتساب ملكيتة بوضع اليد المدة الطويلة أو المدة القصيرة . إلا أن ذلك لا يمنع من أن حظر أكتساب المال العام بالتقادم أهم فى العمل بكثير من حظر التصرف فية . لان حاجة الادارة الى حماية أموالها من الاعتداء عليها بوضع اليد أشد من حاجتها الى حماية تلك الأموال مما قد تجرية عليها من تصرفات . ولما كان مبدأ عدم جواز تلك الاموال العامة بالتقادم قد تقرر لحماية ما هو مخصص لة من نفع عام ، فان بقاء هذة الحماية مرهون ببقاء الأموال العامة فاذا ما زال عنها هذا التخصيص خرجت من الاموال العامة ودخلت فى الاملاك الخاصة فتاخذ حكمها من حيث امكان أمتلاكها بالتقادم الا أذا نص على غير ذلك .

ومن مقتضى هذا المبداء أن للادارة أن تسترد المال فى أى وقت ، لان وضع اليد لا يصلح ، مهما طالت مدتة ، سببا لاكتساب ملكية المال العام . وكذلك لا تقبل من الحائز دعوى وضع اليد لمنع التعرض لة ، لان من شروط دعوى منع التعرض أن يكون الشخص واضعا يدة بصفة مالك ، والاموال العامة لا تقبل وضع اليد بهذة الصفة .

---

(١) ويصدق ذلك خاصة وان مجلس الدولة الفرنسى أصبح يقبل كثيرا أن يتم انهاء التخصيص والتصرف فى المال بعمل قانونى واحد .

(٢) ونتيجة لإمكان التصرف فى المال بالاتجاه فى أى وقت الى إنهاء تخصيصه للنفع العام ، ذهب البعض (فالين) إلى أن القاعدة هى قابلية المال العام للتصرف فيه ، غاية الأمر أن هذا التصرف يخضع لقيد شكلى ، هو إنهاء التخصيص . والواقع أن هذا الرأى محل نظر من الناحية القانونية ، لان المال بعد زوال تخصصه يخرج من الدومين العام ويصبح التصرف واردا على ملك خاص للدولة (أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى) . ومن الناحية العملية ، فقد ذكرنا أن الاختصاص بوضع حد للتخصيص قد يكون لجهة أخرى غير الجهة العامة المالكة للمال العام .

ومن مقتضى هذا المبدأ أن للإدارة أن تسترد المال فى أى وقت ، يحتج للدفع دعوى وضع اليد المرفوعة عليه من خصمه .

وإذا كانت نصوص القانون المدنى ـ القديم والجديد ـ قد حظرت تملك الأموال العامة بالتقادم ، دون أن يرد بها ذكر لغيره من أسباب كسب الملكية بوضع اليد، فإن الحظر المتقدم يمتد ـ ولاشك ـ ليشمل ما يماثل التقادم من أسباب ، كالحيازة فى المنقول ، والالتصاق ، وذلك لاتحاد علة الحكم فى سائر الحالات ، وهى منع تملك المال العام جبراً عن الإدارة بوضع اليد عليه .

وعلى هذا لا تسرى على المال العام قاعدة الحيازة فى المنقول سند الحائز، ويمتنع تملكه بالحيازة مع السبب الصحيح وحسن النية، وذلك لأن هذه القاعدة تفوض أن المنقول مما يجوز تداوله وانتقاله من ذمة إلى أخرى وفقاً للأوضاع المدينة ، وليس الحال كذلك فى شأن المال العام ، ومن ثم كان للشخص الإدارى صاحب المال المنقول أن يسترده تحت أى يد كان ، دون أن يلتزم بدفع ثمن للمنقول للمشترى حسن النية . كما لا يمكن التحدى بقاعدة الالتصاق لاكتساب ملكية المال العام . لأنه إذا كان الأصل فى الالتصاق أن المال الأقل أهمية يندمج فى المال الأهم الذى يلتصق به وأن اختلف ملاك تلك الأموال ويأخذ حكمه . فإن القاعدة هنا هى أن المال الخاص يتبع المال العام بصفة عامة. ومادامت الأموال العامة لا يمكن تملكها بالتقادم ، فلا يكون لالتصاقها بغيرها أى تأثير فى صفتها ، وتبقى لها الحصانة ما بقيت مخصصة للمنفعة العامة .

ثالثاً : عدم جواز الحجز على الأموال العامة :

نص القانون على عدم جواز الحجز على الأموال العامة . وهذا طبيعى فمادام المال العام لا يجوز التصرف فيه ، فإن الحجز عليه يكون ممنوعاً أيضاً . وذلك لأن إجراءات التنفيذ الجبرى على المال تنتهى ببيعه ، فالحجز يؤدى إذن إلى التصرف .

والحكمة من منع الحجز على المال هى ضمان بقاء الانتفاع به فيما رصد له وعدم تعطيل تخصيصه للنفع العام . كما أن الدولة والأشخاص العامة الأخرى يفترض

بها الملاءمة وأنها محل ثقة ، مما لا حاجة معه إلى الالتجاء إلى التنفيذ الجبرى عليها .

ويترتب على منع الحجز على الأموال العامة عدم جواز تقرير تأمين عينى عليها كرهن أو اختصاص ، ذلك لأن الحق العينى التبعى يتقرر للدائن على شئ معين مملوك للمدين ضماناً للوفاء بالتزام عليه ، ويخول الدائن حق الأفضلية على غيره من الدائنين عند التنفيذ الجبرى على هذا الشئ ، وحق تتبعه فى يد الغير ، بينما التنفيذ الجبرى على المال العام ممنوع .

الفرع الثانى
الحماية الجنائية

تهدف الحماية الجنائية إلى منع التعدى على الأموال العامة بتحريم بعض أنواع التعدى عليها وفرض العقوبة التى تستوجبها .

ويلاحظ على هذه الحماية الجنائية أنها لا يضمها كلها تشريع واحد ، وإنما تضمنتها نصوص متفرقة فى قانون العقوبات وغيره من القوانين وكثير من المراسيم والقرارات الإدارية .

كما يلاحظ أن هذه النصوص إذا كانت تجرم معظم أنواع الاعتداء التى يمكن أن تقع على المال العام ، إلا أنها لا تمتد إلى كافة صور التعدى ولا إلى جميع الأموال العامة. وتنصرف هذه الحماية بصفة خاصة إلى الأموال التى تكون أكثر تعرضاً للجمهور ، كالطرق العامة ومجارى المياه .

ومن أمثلة النصوص الواردة فى هذا الشأن الباب الثانى عشر من الكتاب الثانى من قانون العقوبات الخاص بجرائم إتلاف المبانى وغيرها من الأشياء العمومية والباب الثالث عشر من نفس الكتاب الخاص بجرائم تعطيل المواصلات والنص فى المادة ٣٧٦ عقوبات على عقاب كل من زحم الطريق العام بلا ضرورة أو بلا إذن من جهة الاختصاص . أو قطع جسر ترعة أو مسقى للعموم حق المرور فيه ولم يحتط لمرور الناس بوضعه ممراً أو اتخاذه أى وسيلة أخرى . والنص فى المادة ٣٨٧ عقوبات على

عقاب كل من رمى فى النيل أو الترع أو المصارف أو مجارى المياه الأخـرى أدوات أو أشياء أخرى يمكن أن تعوق الملاحة أو تزحم مجارى تلك المياه. والنص فى المـادة ٣٨٨ عقوبات على عقاب كل من قطع الخضرة النابتة فى المحـلات المخصصـة للمنفعـة العمومية أو نزع الأتربة منها أو الأحجار أو مواد أخرى ومن أتلف أو خلـع أو نقـل الألواح أو النمر الموضوعة فى الشوارع أو الأبنية .... الخ .

ومن هذه التشريعات القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٤٩ الخاص بحمايـة الطـرق العامة . إذ نص على عقوبة للاعتداء على الطرق العامة بأعمال منها أحداث قطـع أو حفر فيها أو أخذ أتربة منها، أو وضع أو استبدل أنابيب بدون ترخيص ، الاغتصـاب أو إقامة منشآت عليها ، وإغراقها بمياه الرى أو الصرف أو غيرها ، وإتلاف الأشـجار المغروسة على جانبيها، وغرس أشجار أو شغلها بمنقولات بدون ترخيص ... الخ .

وفضلاً عن العقوبات المنصوص عليها بمقتضى قانون سنة ١٩٤٩ المشار إليـه فإنه يحكم بإلزام المخالف بدفع مصروفات رد الشئ إلى أصله (م ١٥) . وفى أحـوال الاستعجال يجوز للإدارة أن تقوم بإزالة المخالفة بدون انتظار المحاكمة (م ١٦) .

ومن أمثلة هذه التشريعات كذلك القانون رقم ١٤٠ لسنة ١٩٥٦ فى شـأن إشغال الطـرق العامة الذى يعاقب على أعمال شغل الطريق العام أو القيـام بأعمـال الحفر أو البناء أو الهدم .

كذلك القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ بشأن حماية الأموال العامة الذى عـنى بتشديد العقوبة بالنسبة لبعض جرائم الاعتداء على المال العام بـالمعنى الـذى حـدده القانون. فقد نصت المادة الثانية منه على أنه يقصد بالمال العام فى تطبيق أحكـام هـذا القانون ما يكون مملوكا أو خاضعا لإدارة أو إشراف إحدى الجهات الآتيـة : الدولـة ووحدات الحكم المحلى، الهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعـة لها ، الاتحاد الاشتراكى والمؤسسات التابعة له ، والنقابات والاتحادات ، والمؤسسـات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام ، والجمعيات التعاونية، وأى جهة ينـص القـانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة. وقد عنى القانون بحماية هذه الأموال بفـرض أو

تشديد العقوبة على بعض صور الاعتداء التى نص عليها ، كالحريق أو التخريب العمدى ، أو تعطيل وسائل الإنتاج أو وسائل الخدمات، والإهمال فى صيانة أو واستخدام المال العام ، استخدام الموظف العام ما عهد به إليه بحكم وظيفته من وسائل عامة فى غير الأغراض التى خصصت لها ... الخ .

ويلاحظ على قانون سنة ١٩٧٢ المذكور أنه توسع إلى حد كبير فى مفهوم المال العام ، بحيث أصبح يمتد إلى أموال غير مملوكة لأشخاص القانون العام ، وغير مخصصة للمنفعة العامة . ويتضح مما ذكره القانون أن الجهات التى أراد حماية أموالها لا تقتصر على الدولة والقطاع العام ، بل تشمل كذلك بعض جمعيات وهيئات القطاع الخاص التى تساهم بنشاطها فى تحقيق أهداف المجتمع. ولكن يلاحظ من ناحية أخرى أن هذا الاستعمال لاصطلاح المال العام لا ينصرف إلى مفهومه بصفة عامة فى مجال القانون الإدارى وإنما يقتصر على ما ورد بشأنه، وهو فرض عقوبات جنائية معينة على بعض صور الاعتداء على الأموال المشار إليها ، أى أنه لا يعدو أن يكون تعريفاً للمال العام فى تطبيق أحكام قانون معين .

وبعد أن استعرضنا صور الحماية المدنية والجنائية للأموال العامة تتضح لنا أوجه الشبه وأوجه الخلاف فى هذا الشأن بين كل من أموال الدومين العام والدومين الخاص فالنظام القانونى لأموال الدولة الخاصة يتفق مع نظام الأموال العامة فى حظر تملكها بوضع اليد المدة القانونية . ولكنهما يختلفان فى موضوع جواز أو عدم جواز التصرف فى المال ، ويمكن القول باختلافهما فى موضوع جواز أو عدم جواز الحجز على المال، على ما سبق ذكره . كما يلاحظ أن الحماية الجنائية ليست مقصورة على الأموال العامة ، وإنما كثيراً ما تمتد إلى أموال الدومين الخاص . وإن أمكن القول أن للملكية الخاصة لا تتمتع أحياناً بالحماية الجنائية إلا حين يصيبها اعتداء خطير ومتعمد ، بينما تقوم الحماية الجنائية بالنسبة للأموال العامة ولو أصابها الاعتداء عن إهمال أو عدم احتياط[1].

---

(١) الدكتور طعيمة الجرف : القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ١٩٧٠ ، ص ٣٣٦ .

ولنا أن نلاحظ أن الحماية الجنائية لكل من الأموال العامة وأموال الدولة الخاصة ــ

والخلاصة أن أموال الدومين الخاص إذا كانت تخضع ـ بحسب الأصل للقواعد والأحكام التى تخضع لها أملاك الأفراد ، فإن الشارع قد خصها ببعض الأحكام فى حالات معينة مراعاة لمصلحة الحكومة وتيسيراً عليها . وقد تزايدت هذه الحالات بحيث أصبح النظام القانونى لأموال الدومين الخاص يقترب كثيراً من نظام الأموال العامة . وقد ذكرنا صور هذا التقارب . ومن قبيل ذلك أيضاً ما يقرره قانون الحجز الإدارى (رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥) من حق أشخاص القانون العام من توقيع الحجز الإدارى استيفاء للإيرادات المتحصلة من أملاكها الخاصة، إذ تنص المادة الأولى من ذلك القانون على جواز إتباع إجراءات الحجز الإدارى استيفاء لإيجارات أملاك الدولة الخاصة ولمقابل الانتفاع بأملاكها العامة ، وأثمان أطيان الحكومة المبيعة وملحقاتها وفوائدها . وكذلك نص القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٧٢ على جواز إتباع إجراءات الحجز الإدارى للتنفيذ على أموال المحصلين والصيارف عند عدم وفائهم بالمبالغ المستحقة بسبب أدائهم وظائفهم لأجهزة الدولة والهيئات العامة والمؤسسات العامة بل والوحدات الاقتصادية التابعة لها [1] .

١

ـ تكون واحدة فى حالات كثيرة ، على ما ورد فى المتن .

(١) وكذلك ما كان ينص عليه القرار بقانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٧١ (لم يقره مجلس الشعب) بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ . حيث نص على جواز اتباع إجراءات الحجز الإدارى لتحصيل ما يكون مستحقاً للشركات الزراعية التابعة للهيئات العامة والمؤسسات العامة التى تشرف عليها وزارتا الزراعة واستصلاح الأراضى من إيجارات ومقابل انتفاع وأثمان أطيانها وسائر أملاكها .

المطلب الثانى
استعمال الأفراد للأموال العامة

يجب أولا التفرقة ، فى هذا الشأن ، بين الأموال المخصصة لمرافق عامة والأموال المخصصة لخدمة الجمهور مباشرة . وفى خصوص هذه الأخيرة تلزم التفرقة بين الاستعمال العام أو المشترك للمال العام والاستعمال الخاص ، بمعنى الاختصاص بجزء من المال العام .

الفرع الأول
استعمال الأموال المخصصة لمرافق عامة

القاعدة أن انتفاع الأفراد بالأموال المخصصة لخدمة المرافق العامة يكون عن طريق المرافق المختلفة التى تخصص هذه الأموال لخدمتها ، أى باعتبارهم عملاء للمرفق. وقواعد وأحكام هذا الانتفاع يحددها النظام القانونى للمرفق ، فيقرر ما إذا كان هذا الاستعمال جائزا ويبين شروطه وأوضاعه .

والأصل أن يقتصر هذا الاستعمال على المنتفعين بالمرفق. بل إن من المرافق ما تقتضى طبيعتها أو نظامها القانونى حرمان الأفراد من استعمال الأموال العامة المخصصة لها أو مجرد ارتيادها . وذلك كالثكنات والقلاع والحصون المخصصة لمرفق الدفاع .

ولا يكون للمنتفعين ، أى عملاء المرفق ، أن ينتفعوا بالمال العام إلا عن طريق المرفق وفى الحدود التى سمح لهم فيها باستعماله [1] . وتمثل قواعد الانتفاع بهذه الأموال جزءا من القواعد المنظمة للانتفاع بالمرفق التى تقوم عليه. وثمة نوع آخر لاستعمال المال المخصص لمرفق عام ، هو استعمال الملتزم للمال العام المخصص للمرفق [2] الذى يدار

---

(١) وعلى ذلك ليس للملاك المجاورين للسكك الحديدية الحق فى ارتيادها بهذه الصفة.

(٢) ومثال ذلك شغل السكك الحديدية بواسطة الملتزم بهذا المرفق . ويجب ألا تختلط --

عن طريق الالتزام ، ومن شأن وجود المرفق العام ، وتخصيص المال لمنفعته ، فضلاً عن الطابع التعاقدى للالتزام ، من شأن كل ذلك التأثير فى مركز الشخص الذى يستعمل المال العام فنجد الملتزم فى هذه الحالة فى مركز قانونى أقوى من مركز الأفراد الذين يمنحون رخص تطرق ، كما يتمتع بحقوق أوسع من حقوق المرفق العام الذى لا يدار بأسلوب الالتزام ، فى شغله لمال عام مخصص لمنفعته مع عدم ملكيته له (١) . فمن ناحية، ينفرد الملتزم ، دون مالك المال ، بحق الانتفاع به كاملاً وبذلك يجنى كل ثمار المال حتى تلك التى تنتج من استعمالات تغاير ــ دون أن تعوق ــ الاستعمال الأصلى الذى خصص (كالثمار الطبيعية ، ومقابل رخص التطرق .. الخ) . ومن ناحية أخرى ، فإن الإدارة المالكة إذا ما سحبت الترخيص بشغل المال العام كانت ملتزمة بتعويض الملتزم إلا إذا كان الهدف من سحب الترخيص هو حماية هذا المال العام بالذات وتحقيق مصلحته.

الفرع الثانى

استعمال الأموال المخصصة لخدمة الجمهور

ذكرنا أن استعمال الأموال المخصصة لخدمة الجمهور مباشرة إما أن يكون استعمالاً عاماً يشترك فيه سائر الناس ، وإما أن يكون استعمالاً خاصة يستأثر فيه فرد معين بجزء من المال العام .

أولاً : الاستعمال العام للأموال المخصصة لخدمة الجمهور :

يمكن استعمال المال العام جماعياً أو عاماً أو مشتركاً عندما يكون هذا الاستعمال مباحاً للجميع فى نفس الوقت ، ولا يحول استعمال البعض لهذا المال دون استعمال البعض الآخر ، وذلك كاستعمال الشوارع والميادين العامة . ولا يغير من

--- ذلك بحالة الترخيص بالتزام المرفق العام بشغل بعض الدومين العام المعد لاستعمال الجمهور مباشرة (كإلزام أو التزام توريد المياه وما تقضيه من شغل للطريق العام) .

(١) أى أن المال مملوك لشخص عام آخر غير الشخص الذى يتبعه المرفق .

الصفة الجماعية للاستعمال اشتراط بعض الشروط التنظيمية فى مستعمل المـــال العـــام كاستلزام الحصول على رخصة قيادة كشرط لاستعمال الطـــرق العامـــة فى المـــرور بالسيارات، أو تطلب قـــدر من اللياقة الصحية ـــ يستظهر عن طريق الكشف الطـــبى ـــ فى مستعملى الأندية الحكومية أو الساحات الشعبية . ومثل هذه الشروط لا تخـــل بمبدأ المساواة بين الأفراد فى استعمال المال العام لأنها تقوم على أســـس موضوعيـــة ولا تفرق بين الناس لأسباب شخصية . فالمساواة الحقيقية لا تقوم إلا بـــين المتســـاوين فى الشروط والظروف . أما المساواة المطلقة ـــ كما يفهمها بعض العامة خطـــأ ـــ فـــلا مكان لها ولا عدل فيها ، لا فى القوانين الوضعية ولا فى الشرائع السماوية [١] .

ويعتبر الاستعمال العام أو الجماعى للمال العـــام ممارسة للحريات الشـــخصية التى تؤكدها الدساتير. فاستعمال الطرق العامة فى الذهاب والإياب يعد ممارسة لحريـــة التنقل. واستعمال دور العبادة على اختلاف انتماءاتها يعتبر ممارسة لحرية العقيـــدة بمـــا تتطلبه من قيام الشعائر الدينية وإذا كان للسلطة العامة حق تنظيم الاستعمال المشـــترك أو الجماعى للمال العام حفاظاً عليه ، وتيسيراً لاستعمال الكافة له ، وصيانة للنظام العـــام ، فإن هذا التنظيم يجب ألا يصل إلى حد منع استعمال هذا المال ، لأن فى ذلك حظـــراً لممارسة الحريات العامة . فتستطيع الإدارة فى تنظيمها للمرور مثلاً أن تجعل المـــرور فى بعض الطرق فى اتجاه واحد ، أو أن تحرم وقوف السيارات فى بعض الأماكن ولكنـــها لا تستطيع منع المرور فى بعض الشوارع بصفة مطلقة ، ليس فقط لما فى ذلـــك مـــن مخالفة لقواعد استعمال المال العام، وإنما كذلك ـــ بل وقبل ذلك ـــ لما يتضمنـــه مـــن اعتداء على حرية التنقل .

والأصل أن الاستعمال العام أو الجماعى للمال العام مجانى . فليس لـــلإدارة أن تفرض مقابلاً مالياً على استعمال المال العام مادام هذا الاستعمال عادياً يتفق مـــع مـــا خصص له. غير أنه يجوز بقانون أو بناء على قانون فرض رسوم على هذا الاســـتعمال إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك . ومن أمثلة الرسوم التى تفـــرض علـــى الاســـتعمال

---

(١) وسيأتى بيان ذلك عند دراسة مبدأ المساواة أمام المرافق العامة .

الجماعى للمال العام رسوم المرور فى الطرق السريعة فى بعض الدول الأوربية . ومن أمثلتها ما تنص عليه بعض قوانين المرور من تخويل وزير الداخلية تحديد أماكن لا يجوز الوقوف فيها إلا لمدة محددة ومقابل رسم يحدده . ومقابل الانتفاع أو الاستعمال الجماعى للمال العام ليس إيجاراً لهذا المال يجعل المستعمل فى مركز تعاقدى ، وإنما هو مجرد رسم تنفرد الإدارة بتحديده مقدماً وتحتفظ بحق تعديله ، ويظل مستعمل المال العام رغم دفعه لهذا المقابل فى مركز تنظيمى .

ثانياً : الاستعمال الخاص للأموال المخصصة لخدمة الجمهور :

يقصد بالاستعمال الخاص اختصاص فرد أو أفراد بالذات بالانتفاع بجزء من المال العام . فهو انتفاع مانع يترتب عليه حرمان بقية الأفراد من الانتفاع بالمال . مثال ذلك المطاعم والكازينوهات و كابينات الاستحمام التى يرخص بإنشائها على شاطئ البحر ، وأكشاك بيع الجرائد ومحطات البنزين التى يرخص بإقامتها فوق أرض الطرق العامة والشوارع ، والمقاعد التى تضعها المقاهى على جانب من الطريق العام ... الخ .

ولما كان الاستعمال الخاص يعنى استئثار شخص بالذات بجزء محدد من المال العام ومنع غيره من الانتفاع به . فإنه لا يكون عادة إلا بترخيص خاص من السلطة العامة المختصة . وهذه السلطة تمنح الرخصة أو تمنعها بسلطتها التقديرية ، وتملك أن تعلق منح الترخيص على الشروط التى تراها لازمة لحماية النظام أو المحافظة على المال العام . كما أن الأصل أن يكون هذا الاستعمال بمقابل . فتفرض الإدارة رسوماً على من يرخص له فى استعمال خاص لجزء من المال العام . وفضلاً عن ذلك فإن الترخيص بهذا الاستعمال طابعه التوقيت ، فيجوز للإدارة فى أى وقت أن تسحب الترخيص طبقاً لمقتضيات المصلحة العامة .

على أن مدى سلطة الإدارة التقديرية فى منح أو إلغاء ترخيص الانتفاع الخاص، وحكم هذا الانتفاع بصفة عامة ، قد يختلف تبعاً لاختلاف نوع الانتفاع الخاص وتبعاً لاختلاف طبيعة الترخيص .

أولا : أنواع الانتفاع الخاص :

أ ـ الصورة الغالبة للانتفاع الخاص هى الانتفاع بالمال فى غير الغرض الأصلى المخصص له ، ولذا يسمى استعمالا غير عادى . ولكن إلى جانب ذلك يوجد الاستعمال الخاص العادى ، الذى ينصرف إلى الانتفاع بالمال فيما أعد له أصلا: كعرض البضائع فى الأسواق العامة . ودفن الموتى فى المقابر العامة المخصصة لهم .

كما يشمل الاستعمال الخاص (أو الاختصاص) العادى ما يتفرع عن الاستعمال العام للمال باعتباره من توابعه . وذلك كرسو السفن فى المراسى المعدة لها ، فهو من توابع الملاحة . وإقامة الأكشاك ووضع المظلات على ساحل البحر . فهو من توابع ارتياد الشواطئ ، وكوقوف السيارات فى الأماكن المعدة لها (فى رأى البعض) فهو من توابع حق المرور .

ويقترب النظام القانونى للاختصاص العادى من نظام الاستعمال العام إلى حد كبير. فهو لا يتطلب من الأفراد سوى مراعاة تخصيص المال للمنفعة العامة . مع احترام ما تقرره الإدارة ـ عادة بنصوص تنظيمية ـ من أحكام خاصة فى شأن استعمال المال . ومن الصور المألوفة لتدخل الإدارة فى هذا الصدد ، تعيين مواضع الاختصاص بالمال ، دون أن يلزم لذلك دائما أن تحدد الإدارة لكل منتفع الحيز الذى يختص به . فقد لا ترى الإدارة مثلا حاجة إلى تعيين مكان كل عارض فى السوق اكتفاء بتخصيص أرض السوق للعارضين المختلفين .

وإذا اشترط الترخيص بالانتفاع فى كل حالة فردية ، فإن الإدارة لا تكون لها ـ فى منح الترخيص أو منعه ـ سوى سلطة مقيدة .

أما الاستعمال غير العادى فالأصل أنه ممنوع ، نظرا لمغايرته للغرض الأصلى الذى خصص له المال . إلا أن الإدارة قد تصرح به إذا كان لا يحول دون استعمال المال فيما خصص له أصلا . ولذا فإن الاستعمال غير العادى لا يكون إلا بترخيص تمنحه الإدارة أو تمنعه بمقتضى سلطتها التقديرية ، كما أنه يكون بمقابل .

ب ـ ويختلف الاستعمال الخاص بحسب درجة ما يستتبعه من احتلال

للمال العام . فقد يكون احتلالاً لسطح المال العام دون القيام بأعمال تغير من حالته الطبيعية ، وهو ما يسمى **برخص الوقوف** . وذلك كوقوف السيارات والعربات فى أماكن معينة ، وشغل أرصفة الشوارع بالكراسى والمناضد المعدة لرواد المقاهى ، أو شغلها بأكشاك بيع البضائع ... الخ .

وقد يكون احتلال المال العام فى صورة استقرار مستمر عليه ، مما يقتضى أعمال حفر أو بناء أو مد أسلاك وأنابيب فى باطن الأرض ... الخ . بحيث يترتب عليه تغيير فى الحالة الطبيعية للمال ، وهو ما يسمى فى فرنسا **برخص التطرق** . ومثالها الترخيص بإنشاء محطات البنزين ، والترخيص لبعض شركات الامتياز بمد خطوط حديدية فى الدومين العام ، وحفر أنفاق أو بناء كبارى .

وتظهر أهمية التفرقة بين رخص الوقوف ورخص التطرق فى فرنسا فى تعيين السلطة المختصة بمنح الترخيص وبتحصيل مقابل الانتفاع بالمال . ففى الحالة الأولى يكون الاختصاص بذلك لسلطة الضبط . أما فى حالة ترخيص التطرق فإن الاختصاص بمنح الترخيص وتحصيل المقابل يكون للجهة مالكة المال العام . والسبب فى ذلك أن الاستعمال فى الحالة الثانية يستوجب ـــ لما ينطوى عليه من تعديل فى وعاء المال العام ـــ النظر إلى مقتضيات حفظ المال وصيانته وهو ما تختص به الجهة المالكة له.

ثانياً : طبيعة الترخيص :

لا تكون التراخيص التى يتم بمقتضاها استعمال الأفراد للمال العام استعمالاً خاصاً من قبيل القرارات الإدارية دائماً . وإنما تكون هذه التراخيص أحياناً من طبيعة تعاقدية وفى هذه الحالة يعتبر العقد من قبيل العقود الإدارية . وذلك طبقاً لقاعدة مقتضاها أن شغل الدومين العام لا يكون محلاً لعقد من عقود القانون الخاص . ويؤكد هذا النظر ـــ فى فرنسا ـــ نص المادة الأولى من المرسوم بقانون ١٧ يونيو سنة ١٩٣٨ التى نصت على اختصاص المحاكم الإدارية بنظر المنازعات المتعلقة بالعقود التى تتم بين الأفراد والإدارة فى شأن شغل الدومين العام أيا كان شكل هذه العقود أو الاسم الذى يطلق عليها . ويستفاد من ذلك أن هذه العقود هى عقود إدارية تدخل فى اختصاص

المحاكم الإدارية فى الأقاليم .

ومن أبرز أمثلة هذه التراخيص التى اعتبرها القضاء الإدارى الفرنسى من قبيل العقود الإدارية ، التراخيص الخاصة بشغل جزء من شاطئ البحر ببناء كباين الاستحمام. أو لإقامة معدات لبعض الشركات فى الموانى العامة ، وتخصيص أجزاء معينة من الأسواق لبعض الباعة ، ومساحات محددة من أراضى الجبانات لإقامة مدافن عليها لبعض الأسر ، والترخيص باستغلال المقاصف فى محطات السكك الحديدية . ومن أهم الأمثلة كذلك الترخيص بشغل الدومين العام للملتزم بمرفق عام . فقد يقتضى أداء خدمات المرافق العامة . كمرفق توريد المياه والغاز والكهرباء شغل المال العام . فيتضمن عقد الالتزام حينئذ الترخيص للملتزم بشغل المال ، أو يتقرر له ذلك بحكم الواقع .

وقد ذهب القضاء الإدارى المصرى إلى اعتبار الترخيص الذى يتعلق بتأجير مقصف فى مبنى حكومى من قبيل العقود الإدارية . وذلك بعد أن كان يعتبر التراخيص بشغل المال العام قرارات إدارية حتى يدخلها فى اختصاصه[1]. ويطبق عليها القواعد الإدارية التى تسمح للإدارة بقدر من الحرية فى منح الترخيص أو منعه أو إلغائه رعاية للصالح العام .

ويختلف مركز المنتفعين بالمال العام بحسب طبيعة الترخيص . فإذا أخذ الترخيص صفة القرار الإدارى الصادر من جانب الإدارة وحدها ، كانت لها إزاءه سلطات واسعة وكان مركز المنتفع مركزا عارضا . فالإدارة تملك منح الترخيص أو منعه بسلطة تقديرية[2] ، وأن تعلق منحه على ما تشاء من شروط وفقا لما تراه محققا

---

(١) أما لو اعتبرت عقودا لما أمكن إدخالها فى ذلك الوقت فى اختصاصه لأن هذا الاختصاص كان ـ فى شأن العقود الإدارية ـ مقصورا على عقود ثلاث هى عقود الامتياز والأشغال العامة والتوريد .

(٢) ويستثنى من قاعدة عدم التعويض ، بالطبع ، حالة ما إذا صدر قرار الإدارة برفض الترخيص مخالفا للقانون ، كما تجوز المطالبة بالتعويض فى حالة الأضرار المترتبة على =

للصالح العام [١] . وهى تملك كذلك إلغاء التصريح قبل حلول أجله ، أو أن ترفض تجديده بناء على مقتضيات الصالح العام دون أن تلتزم بتعويض المنتفع .

حقاً إن القضاء الإدارى الفرنسى يخضع الإدارة لرقابة أشد فى حالة سحب الترخيص منها فى حالة رفض الترخيص من البداية . وذلك طبيعى لأن سحب الترخيص إنما ينصب على استعمال سبق للإدارة الإعتراف بأنه لا يتنافى مع تخصيص المال للنفع العام ، الأمر الذى يقتضى أن يكون سحب الترخيص بسبب تغير الظروف وهذا ما يتشدد القضاء الإدارى فى رقابته . هذا فضلاً عن أن منح الترخيص ينشئ للمرخص له مصالح أهم من مصالح من يتقدم ابتداء بطلب الترخيص . إلا أن للإدارة على أية حال أن تحرم المنتفع من استعمال المال قبل انتهاء أجل الترخيص دون تعويض طالما استهدفت بذلك المصلحة العامة [٢] .

أما فى حالة الترخيص بمقتضى عقد إدارى ، فإن المتعاقد مع الإدارة يكون فى مركز أكثر قوة واستقراراً . فالأصل أنه لا يجوز حرمان المنتفع من الحقوق التى ترتبها له مثل هذه العقود دون تعويض . إلا أن الإدارة لا تفقد كل سلطة إزاء هذه العقود إذ هى من العقود الإدارية التى تكون سلطة الإدارة فيها أكبر مما تقرره العقود المدنية . فللإدارة أن تتخذ بإرادتها المنفردة من الإجراءات ما تراه كفيلاً بالمحافظة على تخصيص

= أشغال عامة (غير تلك التى تتم لصالح المال العام المخصص للمنتفع) .

(١) ويلاحظ أن فكرة المصلحة العامة التى تبرر رفض الترخيص أو سحبه لم تعد تقتصر على أغراض الضبط وعلى مصلحة الدومين العام نفسه (أى حفظه وصيانته) وإنما أصبحت تمتد لتشمل المصلحة المالية البحتة للإدارة وغيرها من الأغراض التى تتعلق بتحقيق مصلحة عامة .

(٢) ويرجع البعض هذا المركز العارض إلى قاعدة عدم قابلية المال العام للتصرف وما تقتضيه من أنه لا يكون محلاً لتصرفات مدنية . ولكن يرد على ذلك بأن شغل المال العام لا يعد تصرفاً فيه . والواقع أن الطبيعة غير العادية للاستعمال تكفى لتفسير الصفة العارضة لمركز المنتفع .

المال للمنفعة العامة أو بصيانة النظام العام ، أو لتحقيق أى مصلحة عامة أخرى ، على أن يكون للمتمتع الحق فى التعويض عن الأضرار بحقوقه التعاقدية نتيجة لما تفرضه الإدارة من تعديلات ، حتى تلك التعديلات المشروعة [١] التى تستهدف الصالح العام .

وتستثنى الأضرار التى كان يمكن توقعها عند إبرام العقد كما لو كانت الأضرار ناجمة عن أشغال عامة تجرى لصالح نفس المال العام محل الانتفاع الخاص ، وكذلك يكون للمتعاقد الحق فى التعويض فى حالة إلغاء الإدارة للترخيص ولو إلغاء مشروعاً بهدف المصلحة العامة . ويرفض القضاء الفرنسى التعويض عندما يكون إلغاء الترخيص نتيجة لإجراء عام [٢] .

ويميل أغلب الشراح إلى اعتبار التصاريح التى تسمح بالاستقرار المستمر على المال العام من قبيل العقود الإدارية ، وليس القرارات من جانب واحد، وذلك رغبة فى إضفاء نوع من الثبات والاستقرار على مركز المتمتع بالأموال العامة الذى قد يتحمل نفقات كبيرة فى إقامة منشآت على المال المرخص له بالانتفاع به .

ويلاحظ أخيراً أن المرخص له فى استعمال المال العام بمقتضى قرار إدارى وإن كان فى مركز أضعف من مركز المتعاقد مع الإدارة ، إلا أنه لا يتجرد من كل حماية ، فله أن يستعمل دعاوى وضع اليد فى مواجهة الغير .

---

(١) للإدارة تعديل شروط العقد ، باستثناء الشروط المالية وخاصة تلك التى تتصل بالمقابل المالى .

(٢) وبطبيعة الحال لا تعويض إذا كان إلغاء الترخيص بسبب إخلال المتعاقد بالتزاماته ، وكذلك يجوز للعقد أو للقانون أن يستبعد التعويض أو أن يحدد طريقة التعويض وشروطه .

المبحث الثالث

طبيعة حق أشخاص القانون العام على الأموال العامة

لا جرم أن حق الدولة ــ أو غيرها من أشخاص القانون العام ــ على أموالها الخاصة لا يختلف عن حق ملكية الأفراد على أموالهم بما يتضمنه من سلطات الاستعمال والاستغلال والتصرف . أما حق الدولة على الأموال العامة ــ وهي المخصصة للمنفعة العامة ــ فقد ثار الخلاف بشأنه وأنكر أغلب فقهاء القرن الماضي في فرنسا ملكية الدولة لهذه الأموال ، نظراً لما تخضع له من أحكام تخالف أحكام الملكية المعروفة في القانون المدني . غير أن الرأي الراجح الآن يعترف بملكية الدولة لأموالها العامة . ونعرض فيما يلي لكل من الاتجاهين مع بيان الأسانيد التي يحتج بها :

أولا : الرأي المنكر لحق الملكية على المال العام:

كان الاتجاه السائد في القرن الماضي ينكر ملكية الدولة على الأموال العامة . وذلك على أساس أن سلطة الدولة على هذه الأموال تقتصر على مجرد الرقابة والإشراف ضمانا لخدمة الأهداف المخصصة لها ، وأن حق الدولة على الأموال العامة لا تتوافر فيه عناصر أو سلطات الملكية المعروفة التي تجعل لصاحبها الاستئثار بالاستعمال والاستغلال والتصرف في الأموال المملوكة له . إذ لا تنفرد الدولة باستعمال المال العام ، كما أنها لا تقوم باستغلاله للحصول على كسب مادي ، فضلا عن أنه لا يجوز التصرف في الأموال العامة .[1]

ثانيا : الرأي المؤيد لحق الملكية على المال العام:

يعترف غالبية فقهاء القانون العام المحدثين في فرنسا ومصر بأن حق الدولة على المال العام هو حق ملكية لا يختلف عن حق ملكية الأفراد أو الدولة لأموالها الخاصة ــ ولكنه يخضع لأحكام القانون العام ــ التي تتميز عن أحكام القانون الخاص ــ سواء فيما يتعلق بوسائل اكتساب المال العام وأهمها نزع الملكية للمنفعة العامة ، أم بطرق استعماله استعمالا جماعيا أو فرديا ، أم بالحماية الخاصة التي يسبغها القانون عليه

— مدنيا وجنائيا — تجاوبا مع تخصيصه للنفع العام . لذلك يؤثر بعض الفقهاء، تسمية ملكية الأموال العامة بالملكية الإدارية أو ملكية التخصيص تمييزا لها عن الملكية المدنية[1]. ويستند الرأى المؤيد لحق ملكية الدولة على المال العام إلى الحجج والأسانيد التالية :

١ — توافر عناصر الملكية :

يتضمن حق الدولة على المال العام كافة عناصر أو سلطات الملكية المعروفة وهى حق الاستعمال وحق الاستغلال وحق التصرف :

— فحق استعمال المال العام يظهر بوضوح على الأقل بالنسبة للأموال المخصصة لخدمة المرافق العامة كالأبنية الحكومية والحصون العسكرية . إذ أن الدولة ممثلة فى إدارات هذه المرافق تقوم باستعمال ما تحت يدها من أموال . أما بالنسبة للأموال المخصصة لاستعمال الجمهور فليس فى قواعد الملكية ما يمنع المالك من ترك حق استعمال أمواله للغير .

— أما حق الدولة فى استغلال الأموال العامة فقائم لأنها هى التى تتملك ثمار هذه الأموال سواء أكانت الثمار طبيعية كنتاج الحدائق العامة أم مدنية كالدخل الذى

---

(١) ذهب بعض الفقهاء بأن ملكية الدولة على المال العام تعتبر ملكية اجتماعية تختلف عن الملكية الفردية فى أنها تترك للغير الانتفاع بالمال مع احتفاظ صاحبه بملكيته . ولكن هذه التفرقة لا تصدق إلا على الأموال المخصصة لخدمة الجمهور مباشرة دون تلك المخصصة لخدمة المرافق العامة والتى تقوم الإدارة باستعمالها باعتبارها قوامة على هذه المرافق . ورأى آخرون أن حق الدولة على الأموال العامة هو حق ملكية ، ولكنه مثقل بحق ارتفاق مقرر لمصلحة الجمهور بالنسبة للأموال المخصصة لخدمته ، ولمصلحة الدولة بالنسبة للأموال المخصصة لخدمة المرافق العامة . غير أن هذا الرأى صعب القبول على الأقل بخصوص الأموال المخصصة لخدمة المرافق العامة ، إذ معنى ذلك أن الدولة تستفيد من حق ارتفاق يثقل الأموال العامة وهى مملوكة لها .

راجع فى ذلك : الدكتور عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص ٥٣٩ .

تحققه مقابل انتفاع الأفراد بالأموال العامة أو استعمالهم لها .

ـ وأما حق التصرف فمعترف به للدولة فى أموالها العامة بعد إنهاء تخصيصها للمنفعة العامة وتحويلها إلى أموال خاصة . وليس تحويل المال من عام إلى خاص ـ وهو ما تتمتع الإدارة بشأنه بسلطة تقديرية ـ هو الذى ينشئ لها حق الملكية على هذا المال بما يتضمن من حق فى التصرف . فهذا الحق قائم للدولة على أموالها العامة ولكنه موقوف الاستخدام احتراما لتخصيصها للمنفعة العامة إلى أن تقرر الإدارة ـ إن شاءت ـ وقف هذا التخصيص . بل إن منع الإدارة من التصرف فى المال العام يؤكد ملكيتها له ، إذ لو لم تكن مالكة لما كان هناك محل لهذا المنع ، لأن غير المالك ليس له بطبيعة الحال حق التصرف فيما لا يملك ، دون حاجة إلى منع أو تحريم .

وبالإضافة إلى ذلك فإن للدولة تقرير حقوق الارتفاق على الأموال العامة بما لا يتعارض مع تخصيصها للنفع العام ، وهو ما نصت عليه المادة ١٠١٥ من القانون المدنى المصرى صراحة بقولها أنه " يجوز أن يترتب الارتفاق على مال عام إذا كان لا يتعارض مع الاستعمال الذى خصص له هذا المال " . ولا يستطيع تقرير حقوق الارتفاق على المال إلا مالكه . بل إن المشرع المصرى قد اعترف بملكية المال العام عندما نص فى المادة ٨٧ من القانون المدنى على اعتبار " العقارات والمنقولات التى للدولة وللأشخاص الاعتبارية العامة" أموالا عامة متى كانت مخصصة للمنفعة العامة[١] . فالأموال التى للدولة أى المملوكة لها . وفى بعض البلاد كالكويت تسجل الأموال العامة المتملكة ـ أى التى حصلت عليها الدولة عن طريق نزع الملكية للمنفعة العامة ـ بإدارة التسجيل العقارى باسم الدولة مما يؤكد الاعتراف بملكية الدولة لها .

---

(١) كما أن النص يدل على اعتراف المشرع بنظرية تعدد المال العام التى مقتضاها وجود أموال عامة للدولة ، وأخرى لكل شخص من الأشخاص المعنوية العامة . وهذه النظرية يقول بها أنصار ملكية الدولة للمال العام .

راجع فى ذلك : د. محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ٥٣٦ .

٢ ـ الملكية وظيفة اجتماعية :

أن القيود المفروضة على ملكية المال العام لا تنال من طبيعة حق الملكية أو تغير من جوهره . إذ لم يعد حق الملكية مطلقا فى العصر الحديث بعد أن فقد كثيرا من طابعه الفردي وأصبح فى تشريعات أغلب الدول يعتبر حقا ذا وظيفة اجتماعية ، يجب أن يمارس دون مبالغة فى إطار القانون . وقد نصت المادة ٣٢ من الدستور المصرى لعام ١٩٧١ على أن ينظم القانون الوظيفة الاجتماعية للملكية الخاصة . وفرضت القوانين قيودا على ممارسة حق الملكية لمنع إساءة استعماله . من ذلك ما قضت به المادة ٨٠٦ من القانون المدنى المصرى التى حرمت على المالك أن يستعمل حقه على خلاف ما تقضى به القوانين المتعلقة بالمصلحة العامة أو المصلحة الخاصة ، أو أن يغلو فى استعمال حقه إلى حد يضر بملك الجار .

٣ ـ دعاوى حماية الملكية :

يعترف للدولة بالنسبة لأموالها العامة بحق رفع كافة الدعاوى القضائية المقررة للمالك لحماية ملكه كدعوى الاسترداد ودعوى الحيازة أو منع التعرض .

الفصـــل الثانـــي
الوظيفـــة العامـــة

تمهيد :

من المسلم بة أن الاشخاص هم العنصر الرئيس فى تكوين الدولة لان الدولة ليست فى حقيقتها سوى الاشخاص الذين يعملون باسمها ولحسابها ، فى كل ما تضطلع بة اعباء ومسئوليات وما تباشرة من نشاط .

فالدولة لا تستطيع ان تحول رغبات الافراد الى أعمال ، ولا تتابع مباشرة هذة الاعمال الا عن طريق الاشخاص ،وهؤلاء االاشخاص هم الذين نطلق عليهم اسم الموظفين .

واذا كان النشاط الادارى ينسب الى أشخاص معنوية عامة الا ان هذة الاشخاص لا تتصرف الا عن طريق اشخاص يمثلونها ويعبرون عن اراداتها ،وهم عمال الادارة .وبذلك تظهر الاهمية الكبرى لموضوع الموظفين العموميين وهم الطائفة الاهم بين عمال الادارة – فالادارة لا تساوى الا ما يساوية الموظف العام الذى يمثلها ويعمل باسمها . بل ان الادارة ليست فى حقيقتها سوى الاشخاص الذين يتولون نشاطها ويمارسون سلطتها . والواقع أن أى عمل أو اصلاح ادارى لا يمكن أن يحقق الفائدة المرجوة منة الا اذا توافر الاشخاص الصالحون لتطبيقة (١) .

ولقد زادت أهمية الوظيفة العامة بتزايد نشاط الدولة واتساع ميادينة وتعدد مجالاتة . اذ لم تعد دولة حارسة يكاد يقتصر نشاطها على الامن الداخلى والخارجى واقامة العدالة وانما غدت تحت ضغط الواقع وبدافع من الافكار التداخلية والاشتراكية – دولة تتدخل فى المجالات الاجتماعية والثقافية والزراعية والصناعية والتاجارية والمالية . . الخ وبذلك زاد حجم الاجهزة الادارية وتضاعفت أعداد الموظفين وتزايدة مشكلات الوظيفة العامة

---

(١) راجع د . عاطف البنا – مؤلفة بعنوان مبادئ القانون الادارى فى الاموال العامة والوظيفة العامة – ص ٩٥ .

وتعقدت . والدولة ترتاد هذة المجالات الاقتصادية والاجتماعية بهدف أداء الخدمات للمواطنين واشباع الحاجات العامة بحيث أصبح نشاط الدولة يتسم بطابع الخدمة بعد أن كان عنصر السلطة مسيطرا .

ومن أجل هذا ذادت أهمية الوظائف العامة من منطلق الكم الكبير من الاعباء الملقاة على عاتق شاغليها من الموظفين .

تقسيم :

سوف نقسم دراستنا للوظيفة العامة الى ثلاث مباحث تناول فى :

المبحث الاول : الموظف العام وعلاقتة بالادارة

المبحث الثانى : تعيين العاملين

المبحث الثالث : حالات أنتهاء العلاقة الوظيفي

المبحث الاول

الموظف العام وعلاقتة بالدولة

تقسيم :

نقسم هذا الفصل الى مطلبين :

تناول فى الاول : تعرف الموظف العام وتحديد مدلولة .

فى الثانى : طبيعة العلاقة الوظيفية .

المطلب الاول

تعريف الموظف العام وتحديد مدلولة

ليس من السهل وضع تعريف دقيق للموظف العام ، يصلح فى جميع البلاد ، أو حتى يصدق على كل من يتصف بصفة الموظف فى ايطار بلد واحد فليس كل العاملين فى خدمة الادارة العامة موظفين عموميين .

ففى فرنسا يقصد بعمال الادارة كل من يعمل فى خدمة الادارة ، أو يساهم فى نشاطها ومنهم أجراء لا يختلف وضعهم عن أجراء المشروعات الخاصة ومنهم عمال الادارة

العموميين وهم طائفة من عمال الادارة الذين تنظم أوضاعهم قواعد القانون العام .
وهذة الطائفة الاخيرة تضم موظفين كما تضم غيرهم فمن لا تتوافر فيهم صفة الوظيفة العامة
ولا يخضعون لنظامها القانونى رغم خضوعهم لنظام أو لاخر من أنظمة القانون العام (١) .

ولما كان لا يوجد فى بعض القوانين واللوائح الصادرة فى شان الموظفين العموميين
تصرفا يحدد المقصود بهم بصفة عامة فانة لا مناحى فى تعريف الموظف العام وتحديد
مدلولة من الرجوع الى الفقة والقضاء فى هذا الشأن .

واذا كانت بعض القوانين التى تصدر فى شأن الموظفين قد عنيت بتحديد الموظفين
لذين تسرى عليهم أحكامها (٢) فأن ذلك لا يمكن ن يعتبر تعريفا للموظف العام بصفة عامة ،
وانما هو لا يعد وأن يكون تعريفا للموظف فى تطبيقة أحكام قانون معين أى تعريف مناسبة .

واذا كان هدفنا هنا هو تحديد المقصود بالموظفين العموميين فى القانون الادارى ،
فاننا نستبعد فى هذا المجال تحديد مدلول الموظف العام فى غيرة من القوانين . فمدلول
الموظف العام قد يتسع وقد يضيق فى القوانين الاخرى خلاف القانون الادارى ، ففى القانون
الجنائى مثلا نجد أن القضاء جرى على تفسير كلمة موظف تفسيرا واسعا بحيث تشمل كل
موظف أو مستخدم وكل شخص مكلف بخدمة عامة من قبل الحكومة ، ذلك لان غرض
الشارع الجنائى فى هذا المجال هو ضمان سير أعمال المصالح العامة جميعا .

وبالرجوع الى القضاء والفقة فى تعريف الموظف العام فى القانون الادارى نجد أن
مجلس الدولة الفرنسى يعرفة بأنة الشخص الذى يعهد اليه بوظيفة دائمة داخلة ضمن كادر

---

(١) راجع – دى لوبادير – المرجع السابق – ص ٢٤

(٢) تنص الفقرة الاخيرة من المادة الاولى من القانون العاملين المدنيين الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨
على أنة "يعتبر عاملا فى تطبيق احكام هذا القانون كل من يعين فى أحدى الوظائف المبينة بموازنة كل
وحدة .

الوظائف الخاصة بمرفق عام(١) . كما يعرفة الفقة الادارى الحديث تعريفات مشابهة مستمدة من أحكام القضاء (٢) .

وفى مصر يمكن تعريف الموظف العام - بأستقراء أحكام محكمة القضاء الادارى والمحكمة الادارية العليا - بأنة من يعهد الية بعمل دائم فى خدمة مرفق عام تديرة الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الاخر - بالطريق المباشر (٣) وهو التعريف الذى يأخذ بة الفقة المصرى بصفة عامة (٤) .

وبتحليل التعريف سالف الذكر يتضح أن لمفهوم الموظف العام ثلاثة عناصر هى :

١- القيام بعمل الموظف دائم بصفة غير عارضة .

٢- أن يعمل الموظف فى خدمة مرفق عام تديرة الدولة أو أحد أشخاص القانون العام .

(١) راجع أحكام مجلس الدولة الفرنسى الاتية :

حكم المجلس بتاريخ ٢٠/١٢/١٩٤٦ فى قضية Coioniede Madj ascar

منشور فى مجموعة د الوز سنة ١٩٤٧ ص ٤٦٤ حكم المجلس بتاريخ ٢٥/٣/١٩٥٧ فى القضية "Gagliardi" منشور فى مجموعة سيرى ١٩٥٧ ص ٣٩٨ .

(٢) راجع لوبادير - المرجع السابق - ص ٢٠

(٣) راجع حكم المحكمة الادارية العليا رقم ١٦ لسنة ٥ ق - مجموعة أحكام الادارية العليا - السنة الاولى - ص ١١٨ حيث قضت لكى يعتبر الشخص موظفا عاما خاضعا لأحكام الوظيفة العامة يجب أن يعين بصفة مستمرة غير عارضة للمساهمة بعمل دائم فى خدمة مرفق عام تديرة الدولة بالطريق المباشر . . . .

(٤) راجع د . توفيق شحاتة - المرجع السابق ص ٤٥٧ .

د . طعيمة الجرف - المرجع السابق ص ٢٩٣ .

د . سليمان الطماوى - المرجع السابق ص ٢٨٣ .

٣- صدور أداة قانونية للتعيين فى الوظيفة .

وسوف نوضح فيما يلى كل تلك العناصر بالتفصيل المناسب :

أولا : القيام بعمل دائم بصفة غير عارضة :

جرت أحكام القضاء الادارى فى تعريف الموظف العام على أنه شخص يعين بصفة مستمرة غير عارضة للمساهمة بعمل دائم فى خدمة مرفق عام . ويقصد بذلك أن يكون العامل قائما بالعمل فى المرفق العام بصفة دائمة فى وظيفة دائمة ، والعبرة بدائية الوظيفة هى بوصفها فى الموازنة . وعلى ذلك فانة اذا كان العمل الذى يقوم بة العامل يتصف بصفة الاستمرار أعتبر هذا العامل موظفا عاما وعلى العكس من ذلك فانه اذا كان هذا العامل عرضا أو موسميا فلا يعتبر العامل كذلك . ولا يغير من صفة الموظف االعام للعامل كونة مثبتا أو غير مثبت أو يتقاضى أجرا على عملة أو لا يتقاضى أجرا . كما يلاحظ من ناحية أخرى أنة اذا كان الاصل العام هو تفرغ العامل للعمل المعين فية بالمرفق العام الا أن ذلك لايحول دون مباشرتة لعمل اخر الى جانب عملة الاصلى متى سمحت بذلك القوانين واللوائح .

ثانيا : أن يعمل الموظف فى خدمة مرفق عام تديرة الدولة أو أحد أشخاص القانون العام :

ويقصد بذلك العمل فى احد المرافق العامة التى تديرها الدولة أو أحد اشخاص القانون العام الاخرى بالطريق المباشر . وعلى ذلك تتوافر صفة الموظف العام بالنسبة لموظفى الدولة فى كل من سلطاتها التشريعية (١) والتنفيذية والقضائية (٢) وتتوافر كذلك

---

(١) راجع حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٣ / ١٢ / ١٩٥٨ فى القضية رقم ٣٨٠ لسنة ٣ ق مجموعة المجلس س ٤ ص ٣٤٤ .

(٢) راجع محكمة القضاء الادارى رقم ١٥ / ٦ / ١٩٥٣ مجموعة المجلس س ٧ رقم ٧٧٩ ص ٥٤٦ .

بالنسبة لموظفى الهيئات اللامركزية سواء كانت اقليمية (هيئات الادارة المحلية) .أو مصلحية (كالهيئات العامة) ولا فرق فى هذا الصدد بين موظفى المرافق العامة الادارية والمرافق العامة الاقتصادية طالما أنها تدار بواسطة أشخاص القانون العام .

ثالثا : صدور أداة قانونية للتعيين فى الوظيفة :

لكى يتصف الشخص بصفة الموظف العام يجب أن يكون قد شغل وظيفة وفقا لاجراءات قانونية صحيحة .وتتركز هذه الاجراءات غالبا فى صدور قرار بالتعيين من صاحب الاختصاص . طبقا للاوضاع التى يقررها القانون . وقد تتمثل فى أبرام عقد محدد المدة بين الادارة وأحد الافراد لشغل وظيفة معينة بل ويحدث أن يتم شغل الوظيفة عن طريق الانتخاب كما هو الشأن فى أختيار أعضاء مجالس السلطات اللامركزية المحلية كمجالس المحافظات ومجالس المدن وكما هو الحال فى تولية العمد والمشايخ .

فلا يعتبر موظفا عاما من يقوم بأعمال الوظائف العامة دون أن يتولى أمرها طبقا للاجراءات القانونية الصحيحة . وذلك مع مراعات نظرية الموظف الفعلى التى أقامها القضاء الادارى وأعترف بمقتضاها بمشروعية أعماله حماية لمصالح الغير ، وأقر له وعليه وفقا لها ببعض الحقوق والواجبات .

المطلب الثانى
طبيعة العلاقة الوظيفية

اختلف الرأى فى تكييف طبيعة العلاقة التى تربط الموظف بالسلطة الادارية وظهر فى ذلك أتجاهان ، أحدهم يعتبر علاقة تعاقدية . والاخر يقدر أنها علاقة تنظيمية . ونوجز فيما يلى الحديث عن النظريتين التعاقدية والتنظيمية فى تكييف علاقة الموظف بالادارة .

النظريــــة التعاقديــــة :

تقرر النظرية التعاقدية أو التعقدية أن العلاقة بين الموظف والسلطة الادارية تعتبر علاقة تعاقدية لا تختلف عن مثيلاتها فى القانون الخاص . وأساس هذه العلاقة هو عقد

أجارة الاشخاص فى حالة قيام الموظف بعمل مادى ، وعقد الوكالة اذا كان يقوم بعمل قانونى . وتخضع هذة العلاقة لقواعد القانون المدنى التى تحدد حقوق وواجبات الموظف المترتبة على العقد المبرم بينة وبين الادارة . وقد ساد الاعتقاد فى هذة النظرية حتى منتصف القرن التاسع عشر ، ولا تزال تجد نوعا من الرواج بصورة أو بأخرى فى البلاد الانجلوسكسونية كانجلترا والولايات المتحدة الامريكية .

غير أنه مع ظهور قواعد القانون الادارى المستقل فى فرنسا وتميزها عن احكام القانون المدنى ، ومع تبلور المبادئ التى تحكم المرافق العامة ، خاصة مبدأ دوام سير المرافق العامة ومبدأ قابلية نظام المرافق العامة للتغيير ، اتضح عدم صلاحية النظرية التعاقدية لحكم علاقة الموظف بالادارة ، وتعارضها مع مركزه الحقيقى من نواح متعددة .

١- فلا يتم التحاق الموظف بوظيفته - فى العادة - بناء على تبادل الايجاب والقبول بينه وبين الادارة بعد مناقشة حقوق والتزامات الطرفين والموافقة عليها ، وانما يتم تقلد الوظيفة بقرار ادارى تنفرد الادارة باصداره وان كان معلقا على شرط استلام الموظف لعملة بالفعل . وهذا القرار لا تسبقة مفاوضات أو مساومات ، ولا يلحق به بيان بالشروط أو الحقوق والواجبات . ولو حدث ذلك لادى الى نتيجة غير مقبولة ، وهى اختلاف مراكز الموظفين القائمين بنفس العمل أو الشاغلين لنفس الوظيفة تبعا لاختلاف شروط الاتفاق .

٢- ولو كانت علاقة الموظف بالسلطة الادارية تعاقدية قاصدة "العقد شرعية المتعاقدين" لادى ذلك الى عدم جواز انفراد الادارة بتعديل نظام الموظف بما من شأنة المساس بالحقوق والواجبات المتفق عليها . وهذا يتعارض مع مبدا قابلية نظام المرافق العامة للتغيير بواسطة السلطة العامة تحقيقا للصالح العام . ولو كانت العلاقة تعاقدية لجاز ترك الموظف لوظيفتة بأنهاء لعقد طبقا للاحكام المدنية ، دون موافقة الادارة أو خضوع لاحكام الاستقالة . وهذا لا يتفق ومبدأ دوام سير المرافق العامة .

ولمعالجة هذة الاوضاع غير المقبولة اتجة القضاء الادارى فى فرنسا ومصر - خلال فترة من الزمن - الى القول بأن العلاقة التعاقدية بين الموظف والادارة أنما تقوم على أساس

عقد من عقود القانون العام هو عقد الوظفة العامة ، لا تحكمة قواعد القانون الخاص في العقود التى أهمها قاعدة " العقد شريعة المتعاقد " وهذا العقد الادارى يزود الادارة بسلطات واسعة وحقوق يعترف بها هى حق الرقابة والتوجية ، وحق توقيع الجزاءات على المتعاقد الاخر ، وحق تعديل العقد ، وحق انهائة ، وذلك تحقيقا للصالح العام . غير أن هذا الاتجاة لم يسلم من النقد ، لان العقد الادارى الملزم للجانبين اذا كان يخول الادارة كل هذة الحقوق ، فان أستعمالها لها مقيد فى الحقيقة بأعتبارات متعددة أهمها وقوع خطأ من المتعاقد مع الادارة ، أو تغير ظروف التعاقد . كما أن للمتعاقد الذى لم يرتكب خطأ أن يطالب الادارة بتعويض ما أصابة من ضرر نتيجة تعديل شروط العقد بما يمس التوازن المالى للعقد ، أو نتيجة انهائه قبل مدته .

النظرية التنظيمية :

بدأ الفقة الفرنسى منذ منتصف القرن الماضى - وتحت تأثير الانتقادات الموجهه الى النظرية التعاقدية - الاتجاة الى تكييف علاقة الموظف بالسلطة الادارية بأنها علاقة تنظيمية تحكمها القواعد القانونية المتصلة بتنظيم الوظائف العامة (١) . فهذة القواعد هى التى تحدد المركز القانونى للموظف العام بما يتضمن من حقوق وواجبات حتى فى الحالات الاستثنائية التى يبرم فيها عقد أدارى بين الموظف والدولة كما يحدث عادة فى توظيف الاجانب .

وقد أيد مجلس الدولة الفرنسى هذة النظرية منذ نشأتها ، كما أيدها مجلس الدولة المصرى منذ قيامة عام ١٩٤٦ ، بل وطبقها القضاء العادى فى مصر قبل هذا التاريخ وعدل عما كان قد أستقر علية من عتبار الموظف فى مركز تعاقدى . وأخيرا تدخل المشرع الفرنسى فأقر المركز التنظيمى للموظف العام فى قانون الموظفين الصادر فى ١٩ أكتوبر عام ١٩٤٦ ثم فى النظام المطبق حاليا والذى صدر بة القرار الجمهورى رقم ٢٤٤ لسنة ١٩٥٩ . وأقر المشرع المصرى نفس الاتجاة فى قانون الوظائف العامة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١

---

(١) أنظر : اندرية دى لوبادير - المرجع السابق - ص ٧٣ وما بعدها . .

وفى القوانين التى تلتة حتى القانون الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الذى نص فى المادة ٧٦ منة على أن " الوظائف العامة تكليف للقائمين بها ، هدفها خدمة المواطنين تحقيقا للمصلحة العامة طبقا للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها . . . . .

ويترتب على الاعتراف بالمركز التنظيمى للموظف النتائج التالية :

١- الالتحاق بالوظيفة بقرار :

يتم التحاق الموظف بوظفة - فى الغالب الاعم - بقرار تعيين تصدرة الادارة بأرادتها المنفردة . وهو قرار شرطى يستتبع تطبيق النظام القانونى للموظفين على الشخص المعين . غير أن الموظف غير ملتزم بقبول الوظيفة رغم أرادتة ، ولا يلزم لازالة اثار التعيين أن يستقيل منها ، لان قرار التعيين معلق على شرط ، سواء أكان هذا الشرط واقفا وهو استلام العمل ، أم كان الشرط فاسخا يتمثل فى عدم قبول التعيين ، بحيث يؤدى الامتناع عن أستلام العمل الى سقوط قرار التعيين . ولا يستثنى من ذلك الا حالة التعيين بأوامر تكليف ، حيث يلزم المكلف بقبول الوظيفة وأستلام العمل والا تعرض للعقاب . ويحدث التكليف عادة فى مجال فى الوظائف التى يقل عدد المرشحين لشغلها رغم أهميتها . وقد أكدت المحكمة الادارية العليا فى مصر رغم هذا المعنى بقولها أنة " لئن كان التعيين فى الوظائف العامة يتم فى الأحوال العادية بالادوات المنصوص عليها فى القوانين واللوائح المختلفة . . . . وأن قرار التعيين ان كان هو المنشئ للمركز القانونى فى هذا الشأن ، وهو مركز تنظيم عام لا مركز تعاقدى ، وأن رضاء الموظفين وان كان لا ينهض ركنا على انشاء المركز المذكور ، الا أنة بطبيعة الحال يلزم لتنفيذ القرار . فلا يجبر الموظف على قبول الوظيفة العامة . الا أن للتكليف نظامة القانونى الخاص بة وهو أداة استثنائية خاصة للتميز فى الوظائف العامة بحسب الشروط والاحكام المبينة فى القوانين واللوائح الصادرة فى هذا الشأن (١)

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ١٢ ديسمبر عام ١٩٥٩ - المجموعة - السنة الخامسة - ص ٩٤ .

وكما يلتحق الموظف بوظيفته بقرار أداري، فانه يتركها كذلك بقرار . فلا تنقطع صلة الموظف بالوظيفة بمجرد ابداء رغبة فى الاستقالة، وانما لابد من قبول الادارة لها صراحة أو ضمنا .

غير أن بعض الموظفين يتم التحاقهم بالخدمة - استثناء - عن طريق التعاقد . ويحدث ذلك عاة بالنسبة للتعيين فى الوظائف المؤقتة أو التعيين المؤقت فى الوظائف الدائمة ، سواء أكان المعينون مواطنون كما يحدث احيانا أم كانوا أجانب وهذا هو الغالب .

ومع ذلك فان مركز الموظف المتعاقد أو المعين بعقد ليس مركزا تعاقديا مشابها لمركز المتعاقدين فى اطار القانون الخاص، وانما هو الحقيقة - وكما قرر مجلس الدولة الفرنسى - مركز مركب أو مختلط . فيخضع الموظف المتعاقد للشروط الواردة فى العقد ، كما يخضع فى نفس الوقت لكافة القواعد القانونية لنظام الوظيفى الذى يحكم الوظيفة المتعاقد عليها ، فما لم يرد بشأنة نص خاص فى العقد وللادارة تعديل قواعد النظام الوظيفى بما تتضمن من حقوق وواجبات ، وليس للموظف المتعاقد أن يعترض أو يتظلم، ما دام التعديل لا يمس شروط العقد (١) .

٣- الخضوع لقواعد معدة سلفا :

يخضع الموظف فى علاقتة الوظيفية لقواعد معدة سلفا ، له دخل فى وضعها أو تحديد مضمونها . فيتمثل النظام الوظيفى فى قواعد عامة مجردة تسرى على كافة المواطنين من نفس الفئة . وتقوم السلطة العامة وحدها بوضع هذة القواعد وتحديد ما تمنحة للموظف من حقوق وما تفرضة علية من واجبات . وتسرى هذة القواعد على الموظف بمجرد تعيينة واستلامة العمل .

---

(١) راجع دى لوبادير - المرجع السابق - ص ٢٦ .

٣- السلطة العامة تعديل النظام :

للسلطة العامة حق تعديل قوعد الوظيفة العامة ، دون أنتظار موافقة الموظف أو رفضة ، رغم ما يمكن أن يتضمن التعديل من مساس بمركزة القانونى . وليس للموظف الاعتراف أو الاحتجاج بحقوق مكتسبة أو المطالبة بتعويض ما أصابة من نتيجة زيادة أعبائة الوظيفية كزيادة عدد ساعات العمل اليومية أو فرض واجب اضافى الى أعمال وظيفتة . غير أن هذة التعديلات يجب أن تكون عامة مجردة لا تخص موظفا بعينة ، كما لا يجوز الاتفاق على مخالفتها سواء لصالح الادارة أم لصالح الموظفين . وذلك تطبيقا لمبدأ المساواة بين أصحاب المراكز المتشابهة . والحماية المرشح للوظيفة بأعتبارة الطرف الضعيف فى العلاقة الوظيفية ، ولمنع زيادة المزايا الوظيفية بالنسبة لبعض الموظفين بناء على اعتبرات شخصية . ويجب أن يتم تعديل القواعد الوظيفية بقواعد تشريعية من نفس درجتها ، فلا يجوز قاعدة قانونية بقاعدة لائحية ، وذلك احتراما لمبدأ تدرج القواعد التشريعية . ولا تستطيع الادارة مخالفة قواعد التنظيم الوظيفى - ولو كانت لائحية - بقرار فردى ، والا كان هذا القرار غير مشروع يجوز الغاوة فى الانظمة القضائية التى تسمح بالالغاء ، كما يجوز التعويض عما ترتب علية من ضرر . وذلك تطبيقا لمبدأ المشروعية .

المبحث الثانى

شروط واجراءات تعيين العاملين

ان عملية التعيين فى الجهاز الادارى للدولة لها جانبان . الاول هى شروط عامة يجب أن تطبق أساسا على كل من يتقدم للتعيين فى الوظائف العامة .

والثانى شروط خاصة يتم تقديرها بنوع أو آخر من الاختبارات حسب ما تقررة ادارة المنظمات المختلفة ويتوقف ذلك على طبيعة العمل فيها ونوع المؤهلات التى تحتاج اليها .

والغرض من هذان الجانبان هو ضمان الحصول على أفضل العناصر للعمل فى الجهاز الادارى ، مع ضمان الموضوعية والحياء والنزاهة فى عملية التعيين خاصة بعد أن أصبح

حق العمل وحق المساواة فى شغل الوظائف العامة من أهم الحقوق الدستورية فى المجال الوظيفى .

ومن أجل هذا فاننا سوف نتناول فى دراسة اختيار الموظفين العموميين دراسة وبحث الجانبان سالفى الذكر وسوف نخصص لكل جانب من مطلب منفرد .

المطلب الاول
الشروط العامة للتعيين فى الوظائف الحكومية

تشترط مختلف الدول عدة شروط فى التقدم للتعيين فى الوظائف العامة وهذة الشروط تكاد تكون واحدة فى الدول المختلفة ، ولقد نصت على تلك الشروط العامة كل تشريعات العاملين المدنيين فى مصر ، وآخرها المادة ٢٠ من قانون العاملين المدنيين الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، فقد اشترطت تلك المادة فيمن يعين فى الجهاز الادارى للدولة الشروط الاتية :

١- أن يكون متمتعا بالجنسية المصرية أو جنسية أحدى الدول العربية التى تعامل جمهورية مصر العربية بالمثل بالنسبة الى تولى الوظائف العامة .

٢- أن يكون محمود السيرة حسن السمعة .

٣- ألا يكون قد سبق الحكم علية بعقوبة جنائية فى أحدى الجرائم المنصوص عليه فى قانون العقوبات أو ما يماثلها من جرائم منصوص عليها فى القوانين الخاصة أو بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف أو الامانة ما لم يكن رد الية اعتبارة . ومع ذلك فاذا كان الحكم مشمولا بوقف تنفيذ العقوبة جاز تعيين العامل بعد موافقة السلطة المختصة .

واذا كان قد حكم لمرة واحدة لا يحول دون التعيين الا اذا قدرت لجنة شئون العاملين بقرار مسبب من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة أن تعين العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل .

٤- ألا يكون قد سبق فصله من الخدمة بقرار أو حكم تأديبي نهائي مالم تمضى على صدورة أربع سنوات على الاقل .

٥- أن يكون مستوفيا لاشتراطات شغل الوظيفة .

٦- أن تثبت لياقته الصحية للوظيفة بمعرفة المجلس الطبى المختص ، وذلك فيما عد العاملين المعينين بقرار من رئيس الجمهورية ويجوز الاعفاء منها بقرار من السلطة المختصة بالتعيين .

٧- أن يجتاز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة .

٨- ألا يقل السن عن ست عشرة سنة .

٩- أن يكون ملما بالقراءة وللكتابة .

ولبحث ودراسة الشروط العامة لشغل الوظيفة ينبغى بيان مضمون كل شرط من الشروط السالفة الذكر بلاضافة الى شرط آخر لم يرد صراحة بين تلك الشروط وان كان يعمل به فى الواقع العملى الا وهو شرط الجنسى والمتمثل فى شغل المرأة لبعض أنواع الوظائف العامة .

أولا : الجنسية المصرية :

تقتصر الدول المختلفة وظائفها العامة على المواطنين حرصا منها على سلامتها وأمنها ، ففى فرنسا لا يجوز تعيين ى فرد فى وظيفة عامة ما لم يكن متمتعا بالجنسية الفرنسية ، ويعتبر فقد الجنسية الفرنسية سببا من أسباب انفصام الرابطة الوظيفية ، كما أنة لا يجوز استخدم الاجانب ابتداء الا بصفة مؤقتة وبعقود محددة المدة ، ويظل هذا الحظر قائما حتى بالنسبة للمتجنس بالجنسية الفرنسية ما لم ينقض على هذا التجنس خمس سنوات بالنسبة لبعض الوظائف الاخرى التى تتسم بحساسية خاصة (١) .

---

(١) راجع المواد ١٦ و ٥٠ من نظام الخدمة رقم ٩٥ - ٢٤٤ الصادر فى ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ وكذا البند الاول من المادة (٢٣) من نظام الخدمة الفرنسية الصادر فى سنة ١٩٤٦ .

وفى الولايات المتحدة الامريكية يقتصر التعيين فى الوظائف العامة بحسب الاصل على من يتمتع بالجنسية الامريكية – ولا يجوز تعيين الاجانب الا بعقد مؤقت وبوظيفة مدنية لا يتوافر فى المواطنين الخصائص الازمة لشغلها .

وفى انجلترا لا يتم التعيين فى الوظائف العامة أيضا الا من بين المتمتعين بالجنسية الانجليزية ، ويجوز على سبيل الاستثناء تعيين الاجانب بعقد مؤقت وذلك فى حالة توافر مؤهل أو خبرة خاصة فى الاجنبى المطلوب تعيينة (١) .

أما فى مصر فقد عنى دستور ١٩٢٣ بالنص على شرط الجنسية المصرية للتعيين فى الوظائف العامة ، فقد نص فى المادة الثالثة منة على أن المصريين لدى القانون سواء وأنة " اليهم وحدهم يعهد بالوظائف العامة مدنية كانت أو عسكرية ولا يولى الاجانب هذة الوظائف الا فى احوال استثنائية يعينها القانون " .

واذا كان النص المقابل فى دساتير سنة ١٩٥٦ وسنة ١٩٦٤ وسنة ١٩٧١ لم يتضمن حكما مماثلا فان هذا الحكم مفهوم ضمنا على أساس أن شغل الوظيفة العامة هو مظهر لممارسة الحقوق السياسية التى لا يتمتع بة الا المواطنون . ولكن الحكم ورد صراحة فى قوانين التوظف المتعاقبة واخرها المادة (٢٠) من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

ولقد صدر بتنظيم شئون توظف الاجانب قرار رئيس الجمهورية رقم ١١٤ لسنة ١٩٦٨ وهو ما يفيد بأنة لا يجوز للاجنبى مزاولة العمل فى مصر الا بعد الحصول على ترخيص بالعمل والاقامة من الجهات المختصة (٢) ، وان وسيلة استخدام الاجنبى هى العقد الذى يجب الا تزيد مدتة على خمس سنوات تبدأ من تاريخ تسلمة العمل (٣) .

ولما كان المشرع المصرى لم يرد أن يسوى بين العرب من غير المصريين وبين الاجانب

---

(١) راجع روجر جريجور مؤلفة بعنوان الوظيفة العامة " طبعة ١٩٥٤ ص ١٦٥ " .

(٢) راجع المادة الثانية من القرار الجمهورى رقم ١١٤ لسنة ١٩٦٨ .

(٣) راجع المادة الثالثة من القرار الجمهورى رقم ١٤٤ لسنة ١٩٦٨ .

فى هذا المجال ، فقد تضمنت حكما جديدا يفيد صلاحية مواطنى الدول العربية لشغل الوظائف العامة المصرية بشرط المعاملة بالمثل .

ثانيا : الشروط الاخلاقية فى المواطنين :

تشترط تشريعات الدول المختلفة ضرورة توافر شروط أخلاقية فى المرشح للوظيفة العامة . ومرجع ذلك أن الموظف بحكم مهنته يطلع على أسرار الناس ويباشر مصالحهم ولذا تحرص الدول على الا يلى الوظيفة العامة الا من كان على جانب من الاخلاق .

والشروط الاخلاقية التى يجب توافرها فى المرشح لشغل الوظيفة العامة لها جانبان أحدهما سلبى : ويتمثل فى الا يكون المرشح للوظيفة العامة قد ارتكب أعمالا تتنافى مع الشرف والامانة ، وألا يكون قد سبق فصله من الخدمة والجانب الثانى ايجابى : ويتمثل فى أن يكون المرشح للوظيفة العامة محمود السيرة وحسن السمعة . هذا بالاضافة الى أن هناك بعض أنواع من الوظائف العامة تحتاج الى درجات عالية من الاخلاق حتى تطمئن الجماعة الى حسن أختيار من يشغلها .

وجدير بنا فى هذا المجال أن نلقى بعض الضوء على كل من الجانب السلبى والجانب الايجابى فى الشروط الاخلاقية الواجب توافرها فى المرشح لشغل الوظيفة العامة .

(أ) الجانب السلبى :

وهو الا يكون المرشح للوظيفة العامة قد ارتكب أعمالا تتنافى مع الشرف والامانة ومعظم الدول تنص على أن ارتكاب الموظف لجناية ، يعتبر منافيا للاخلاق ، ولذلك ترفض معظم الدول تعيين الاشخاص الذين سبق الحكم عليهم بعقوبة جنائية فى أحدى لجنايات المنصوص عليه فى قانون العقوبات .

أما بالنسبة للجنح فالاصل أنها لا تحول دون صلاحية المرشح لشغل الوظائف العامة الا اذا كانت مخلة بالشرف والامانة ، ومن أمثلة الجنح المخلة بالشرف السرقة وهتك العرض والتزوير وغير ذلك أما الجرح العمدى الناتج عن حادث سيارة مثلا لا يعد من الامور المخلة بالشرف والامانة ، وبصفة عامة فان تقدير ما اذا كان الحكم قد صدر فى جريمة مخلة

بالشرف أم لا هو مسألة تقديرية تقدرها الادارة حسب ظروف الواقعة ونوع الوظيفة المطلوب التعيين فيها ، والادارة تخضع فى تقديرها هذا لرقابة القضاء .

ومن الجدير بالذكر في هذا المقام انه فيما يتعلق بسبق صدور الحكم جنائى فان هذا القيد من قيود التعيين قد اختلف صياغة فى قوانين التوظف المتعاقبة فى مصر بقصد التخفيف والتيسير وذلك على لنحو التالى :

١- كانت المادة ٢/١٠٧ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ تقضى صراحة بأن خدمة الموظف تنتهى بسبب "الحكم علية فى جناية أو جريمة مخلة بالشرف" .

٢- وجاءت الصياغة فى المادة ٧/٧٧ من القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ على النحو التالى (الحكم علية بعقوبة جناية أو فى جريمة مخلة بالشرف أو الامانة ويكون الفصل جوازيا للوزير المختص اذا كان الحكم مع وقف التنفيذ للعقوبة) .

٣- وعندما صدر القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، نصت الفقرة السابعة من المادة ٧٠ "الحكم علية بعقوبة جناية فى احدى الجرائم المنصوص عليها فى قانون العقوبات أو ما يماثلها من جرائم منصوص عليها فى القوانين الخاصة أو بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف أو الامانة ، ويكون الفصل جوازيا للوزير اذا كان مع وقف التنفيذ للعقوبة" .

٤- وأخيرا انتهى المشرع الى الصياغة التالية فى الفقرة السابعة من المادة ٩٤ من القانون الحالى "الحكم علية بعقوبة جناية فى أحدى الجرائم المنصوص عليها فى قانون العقوبات أو ما يمثلها من جرائم منصوص عليها فى القوانين الخاصة أو بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بلشرف أو الامانة ما لم يكن الحكم مع وقف التنفيذ . ومع ذلك فان كان الحكم قد صدر علية لاول مرة فلا يؤدى الى انهاء الخدمة الا اذا قدرت لجنة شئون العاملين بقرار مسبب من واقع أسباب وظروف الواقعة ان بقاء العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل .

ويتضح من السرد السابق ان المشرع المصرى قد خفف فى قوانين العاملين المتعاقبة من شروط الترشيح لشغل الوظائف العامة وحصرها فى مجال هذا الشرط بالنسبة

للجنايات فى الجرائم المنصوص عليها فى قانون العقوبات والقوانين الخاصة ومن ثم فقد اخرج منها بعض انواع الجرائم السياسية الاستثنائية وهذا هو أتجاة المحكمة الادارية العليا ، وبالنسبة للجنح حصرها فى الجنح المخلة بالشرف والامانة وذلك فى القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، ثم جعل الفصل جوازيا للوزير ذا كان الحكم مع وقف التنفيذ وذلك فى القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ثم جعل عدم الصلاحية مرتبط بصدور حكم مقيد للحرية فى جنحة مخلة بالشرف والامانة ما اذا كان الحكم بغرامة مالية فانة لا يتنافى مع الصلاحية وذلك فى كل القوانين ٥٨ لسنة ١٩٧١، القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

ومن الشروط الاخلاقية التى تتدرج فى الجانب السلبى أيضا ألا يكون العامل قد سبق فصلة من الخدمة بقرار أو حكم تاديبى نهائى ما لم تمض على صدورة أربع سنوات على الاقل .

(ب) الجانب الايجابى :

ويتمثل هذا الجانب فى أن يكون المرشح لشغل الوظيفة العامة محمود السيرة وحسن السمعة بالاضافة الى أن هناك بعض أنواع من الوظائف العامة تحتاج الى درجة عالية من الاخلاق .

ولقد أوضحت محكمة القضاء الادارى فى أحد احكامها المقصود من شرط حسن السيرة والسمعة كما أوضحت أنة شرط مستقل عن شرط عدم صدور أحكام جنائية على المرشح لشغل الوظيفة العامة ، حيث قضت بأنة " تشترط المادة السادسة من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الخاص بنظام موظفى الدولة فيمن يعين فى أحدى الوظائف العامة عدة شروط فصلتها فى بنودها الثمانية ومنها شرط السيرة المحمودة ، وسيرة المرء هى ما عرف به أو عرف عنه من صفات حميدة او غير حميدة تتناقلها الالسن وتقر فى الاذهان على أنها صحيحة وان لم يكن ردها الى أصل ثابت معلوم ، ولذلك فانة لا يشترط لسوء سيرة المرء ان يكون قد وجة الية اتهام مشين أو صدرت ضدة أحكام ماسة ، حتى أن المادة السادسة المذكورة قد ميزت بين السيرة المحمودة وبين عدم صدور أحكام جنائية وجعلتهما

شرطين مستقلين من شروط الصلاحية للتعيين فى الوظائف انما يكفى لسؤ سيرة المرء أن تقوم ضده الشبهات وتعلق بسمعته شوائب تتناقلها الالسن دون أن يصل الامر الى حد تأييد ذلك بأية أحكام جنائية أو غيرها .

وهناك بعض الوظائف الحساسة مثل القضاء والنيابة العامة والشرطة الى ان يتوافر فى شغلها درجة عالية من الاخلاق حتى تطمئن الجماعة اليه ، ولهذ فان التصرفات الشخصية للمتقدم لشغل وظيفة عامة من تلك الوظائف الحساسة كثيرا ما تكون محل أعتبار

ومن أجل هذا فان بعض التشريعات تتطلب فى المتقدم لشغل هذه الوظائف شهادة أدارية بحسن السير والسلوك ، ويلجأ بعضها الى ضرورة اجراء تحريات حول المرشح لتولى مثل هذه الوظائف الحساسة للتأكد من حسن السمعة والسلوك والسيرى ويخضع الأمر فى هذا الشأن لتقدير الادارة تحت مراقبة القضاء .

كما أن هناك دائما فئة من الوظائف السياسية التى تشغل على أساس الاعتبارات السياسية كالوزراء والمحافظين ، وهذا النوع من الوظائف يترك فيها الحرية للحكومة لتعيين من تشاء من الموظفين الذين تطمئن اليهم وتعتقد انهم أقدر على تفهم سياستها ووضعها موضع التنفيذ .

ويلاحظ فى هذا الشان أن مقتضيات أمن الدولة وسلامتها قد تضطر الدول الى الخروج عن مبداء المساواة بين الموظفين فى شغل الوظائف العامة والى اعتبار ان اعتناق بعض الافكار يجعل الموظف غير صالح لتولى هذة الوظائف العامة ، ومن أمثلة ذلك قانون Hashact فى الولايات المتحدة الامريكية الذى حرم الالتحاق بالوظائف العامة على كل من يثبت أنتماؤة الى حزب او منظمة تعادى الشكل الدستورى للدولة الامريكية .

وفى انجلترا تقرر ألا يشغل أحد الافراد منصبا يتمتع باختصاصات حيوية اذا ثبت أنه عضو فى الحزب الشيوعى أو منتمى الى منظمة فاشية أولة بأى منها علاقة تجعل ولائة محل شك .

ثالثا : شـــروط الصلاحيـــة الجسمانيـــة :

تشترط جميع التشريعات الخاصة بالوظائف العامة فى الدول المختلفة ألا يتولى الوظائف العامة الا القادرون جسمانيا ويرجع ذلك الى ثلاثة اعتبارات هى (١) :

١- التأكد من مقدرة المرشح للقيام بأعباء وظيفته حتى لا تتعطل مصالح الجمهور اذا حال المرض أو العجز الصحى بين الموظف وبين أداء واجبه .

٢- الحيلولة دون انتشار العدوى بين المواطنين و الموظفين الذين يتصلون بالموظف بحكم وظيفته وذلك بالنسبة للامراض المعدية .

٣- تأمين الدولة ماليا حتى لا تفاجأ بموت موظفيها أو عجزهم عن العمل فتضطر الى تحمل الاعباء المالية التى ترتبها التشريعات المختلفة من تأمين ومكافأة أو معاش .

واذا كانت معظم التشريعات المتعلقة بكيفية شغل الوظائف العامة تحدد حد ادنى من الشروط الصحية التى يجب توافرها فى المرشح لشغل الوظيفة العامة فان بعض الوظائف يحتاج العمل فيها الى قدر كبير من الصلاحية الجسمانية وهى الوظائف التى تحتاج الى مجهود عضلى الى جانب المجهود الاشراف على التربية الرياضية فى المدارس .

وتثبيت اللياقة الطبية للمرشحين لشغل الوظائف العامة عن طريق القومسيون الطبى العام ، وهو هيئة حكومية ، ويتم الكشف عادة عقب أجراء المسابقة بين المتقدمين وذلك حتى يقتصر توقيع الكشف الطبى على الناجحين فى مسابقة الالتحاق بالوظائف العامة المعلن عنها .

رابعـــا : استيفـــاء اشتراطـــات شغـــل الوظيفـــة :

وهذا الشرط يتصل بترتيب الوظائف العامة حيث يتم اجراءات ترتيب ووصف الوظائف العامة ببيان المؤهلات والاشتراطات المطلوبة فى الموظف الذى يشغل كل وظيفة من الوظائف العامة وفى حالة خلو وظيفة من تلك الوظائف يتم الاعلان عن طلب موظفالذهبى كالعمل فى القوات المسلحة والشرطة وكذا العمل فى

---

(١) راجع د . سليمان الطماوى – المرجع السابق – ص ٢٤٨ .

لشغلها ويدرج فى هذا الاعلان الاشتراطات اللازم توافرها فيمن يتقدم لشغل تلك الوظيفة بهذا يتم وضع الرجل المناسب فى الوظيفة التى تتناسب مع خبراتة ومؤهلاتة بما يكون لة أكبر الاثر على فاعلية الجهاز الادارى للدولة .

خامسا : أن يجتاز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة :

ذكرنا فيما سبق أن حق العمل وحق المساواة فى شغل الوظائف العامة من أهم الحقوق الدستورية فى المجال الوظيفى ، ومن أجل هذا فان اشتراط اجتياز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة يحقق أمران : الاول ضمان اختيار أفضل العناصر لشغل الوظائف العامة . والثانى تحقيق مبداء تكافؤ الفرص فى شغل الوظائف العامة فعند التساوى بين المتقدمين لشغل وظيفة ما فى المؤهلات والخبرات ، تكون درجات الامتحان هى الفيصل فى اختيار الشخص الذى يعين فى الوظيفة المطلوب شغلها خاصة اذا ما كان العدد المتقدم لشغل الوظائف المعلن عنها أقل من العدد المطلوب تعيينة .

سادسا : شـرط السن :

لقد اشترط المشرع المصرى فى قوانين العاملين المدنيين المتتالين ألا يقل سن العامل عن ست عشرة سنة ميلادية ، فقد قدر المشرع ان ذلك هو الحد الادنى من العمر الذى يسمح للعامل بتحمل تبعات عملة .

ويثبت السن بشهادة الميلاد أو مستخرج رسمى من سجلات الاحوال المدنية أما بالنسبة لساقط القيد فان سنة يحدد بقرار من القومسيون الطبى العام وإذا كان السن الذى حددة المشرع كحد أدنى لشغل الوظائف العامة هو ست عشر عاما فان هذا لا يمنع المشرع أو الجهه الادارية فى أن تحدد سن أكبر بالنسبة للوظائف التى تتطلب واجباتها ذلك .

سابعا : ان يكون المرشح ملما بالقراءة والكتابة :

وإذا كان الالمام بالقراءة والكتابة وهو أدنى درجات المعرفة فان هذا كان لة ما يبررة الماضي أما فى الوقت الحاضر وبعد انتشار التعليم وتقرير مجانية فاننا نهيب بالمشرع أن يشترط فى المرشح لشغل الوظائف العامة درجة على من درجات المعرفة ولكن اجادة

القراءة والكتابة لان هذا من شأنة أن يرفع من مستوى الخدمة فى [illegible]
للدولة كما أنة سوف يدفع أولياء الامور الى تعليم أبنائهم رغبة فى الحاقهم بالعمل الحكومى
وهذا يؤدى الى محو جزء كبير من الامية فى مصر .

ثامنا : شـــرط الجنس أو النوع :

ذكرنا فيما سبق أن هذا الشرط وان لم يرد ضمن الشروط التى يجب توافرها فى المرشح لشغل الوظائف العامة الا أنة يعمل بة فى الواقع العملى خاصة عند النظر نحو شغل بعض انواع من الوظائف . ويتمثل ذلك الشرط فى مشكلة شغل النساء للوظائف العامة ، وهى المشكلة التى شغلت الرأى العام لا سيما بعد الحربين العالميين الاولى والثانية فقد كان لهذا الموضوع أهمية خاصة تمثلت فيما يجرى من دراسات فى هذا المجال وأثيرت فى كثير من المؤتمرات الدولية ومن أهمها المؤتمر لذى عقد فى فيينا سنة ١٩٣٣ .

وقد كانت لهذة الدراسات والمؤتمرات تأثيرها الواضح فى التشريع المقارن وفى المواثيق الدولية بحيث لم تعد تخلو احدى هذة الوثائق من اقرار حق المرأة فى شغل الوظيفة العامة شأنها فى ذلك شأن الرجل .

واذا كانت توجد ثمة مشاكل قد تعترض المرأة فى مجل توظيفها مما يؤدى الى ضعف انتاجها ، الا أن هذة المشاكل يمكن تلافيها أو على الاقل التقليل منها اذا روعيت بعض الاسس العامة التى تتمشى مع طبيعة المرأة والظروف التى تحيط بها .

ويتجة الفكر الدولى الحديث وكذلك التشريعات الوظيفية الحالية فى كثير من الدول الى تحقيق مبدأ المساواة فى مجال شغل الوظائف العامة بين الرجل والمرأة فقد ورد فى ديباجة لميثاق الامم المتحدة الموقع علية فى ٢٦ يونية سنة ١٩٤٤ بأنة " نحن شعوب الامم المتحدة قد الينا على أنفسنا أن نؤكد من جديد ايماننا بالحقوق السياسية للانسان وبكرامة الفرد وقدرة وبما للرجال والنساء والامم كبيرها وصغيرها من حقوق متساوية " .

كذلك سجل هذا المبدأ الاعلان العالمى لحقوق الانسان حيث نصت المادة "١" منة على أن لكل شخص حق المساواة فى القبول بالوظيفة العامة فى الدولة التى ينتمى اليها .

وأخيرا فان مكتب العمل الدولى قد أقر هذا المبدأ فى مؤتمرة الذى عقدة فى أكتوبر سنة ١٩٥٩ حيث أوصى بضرورة تحقيق المساواة بين الجنسين فى مجال العمالة ومعدلات الاجور بحيث لا يتميز الرجل عن المرأة فى هذا الشأن (١) .

ومن أجل ذلك فان تشريعات الدول المختلفة تساوى بين الرجل والمرأة فى شغل الوظائف العامة وتصدر النصوص القانونية التى تضع تسهيلات للمرأة المتزوجة مراعية ف ذلك ظروفها الخاصة .

ففى فرنسا يمنح المشرع للمرأة اجازة وضع بمرتب كامل لمدة أربعة عشر أسبوعا كما أنة أجاز لها اذا أنجبت طفلين أو أكثر ان ان تعتزل العمل مؤقتا اذا طلبت ذلك لتتولى شئون اطفالها ثم تعود للعمل بعد أداء تلك المهمة .

وفي الولايات المتحدة الامريكية تجيز التشريعات للمرأة التي لديها أطفال بأن تقوم بأجازة طويلة تصل الي بضع سنوات لتتمكن خلالها من تربية أطفالها ثم اعادة تدريبها عند عودتها للعمل بعد انقضاء هذة الاجازة .

وفى مصر لم يرد نص صريح فى دستور سنة ١٩٢٣ ولا قوانين التوظف المتلاحقة يتعلق بالمساواة بين المرأة والرجل فى مجال شغل الوظائف العامة وقد جاء فى المادة "١١" من دستور مصر الصادر فى سنة ١٩٧١ بأن تكفل الدولة التوفيق بين واجبات المرأة نحو الاسرة وعملها فى المجتمع ومساواتها بالرجل فى ميادين الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية دون أخلال بأحكام الشريعة الاسلامية .

واذا كان ما سبق هو ما يتعلق بمشكلة مساواة الرجل والمرأة فى شأن شغل الوظيفة العامة فانة يبقى لنا فى هذا المجال مسألة قانونية تتعلق بمدى حرية الادارة فى أن تقصر شغل بعض أنواع من الوظائف على الرجال دون النساء .

---

(١) مدخل لدراسة الاجور - اعداد مكتب العمل الدولى ترجمة الاستاذ جمال البنا ص ٨٧ .

لقد جرت أحكام مجلس الدولة الفرنسى القديمة على أن الجهة الادارية لها الحرية المطلقة فى تقدير مدى ملائمة مسؤليات وواجيات الوظيفة ومع طبيعة المرأة دون رقابة للقضاء عليها فى هذا الشأن ومعنى ذلك أن القضاء قديما فى فرنسا كان يعترف بحق الادارة فى قصر بعض الوظائف على الرجال دون النساء . ولكن أحكام مجلس الدولة الفرنسى الحديث قد اتجهت اتجاها مغايرا بان قضت بأن الجهة الادارية اذا قررت أن الوظيفة لا تناسب مع طبيعة المرأة فان قرارها فى هذا الشأن يكون خاضعا لرقابة القضاء الادارى الذى له أن يتصدى لمدى سلامة تقدير الجهة الادارية فى هذا الصدد وما اذا كان هذا الامر يقتضى حقا استبعاد المرأة من شغل الوظيفة من عدمة (١) .

أما بالنسبة لمجلس الدولة المصرى فان قضاءة تواتر على أن الادارة لها حرية تقدير مدى صلاحية المرأة لشغل بعض الوظائف العامة من عدمة وهى تخضع فى تقديرها هذا لرقابة القضاء .

المطلب الثانى

الاجراءات الخاصة بالتعيين

أوضحنا فى المطلب الاول الشروط العامة الواجب توافرها للتعيين فى الوظائف العامة ، وعادة ما تتوافر هذة الشروط فى عدد كبير من الافراد ، ومن ثم تثور مشكلة كيفية اختيار أصلح هؤلاء الافراد لشغل الوظيفة العامة ، وتوجد عدة طرق لاختيار الموظفين من بين الافراد الذين تتوافر فيهم الشروط العامة لشغل الوظائف الحكومية كذلك فان تعيين العامل فى الوظيفة العامة يلحقة دائما فترة اختيار فى العمل الوظيفى يتحدد بعدها مدى صلاحيته للوظيفة من عدمة .

وسوف نوضح فيما يلى طرق اختيار الموظفين العموميين فى التشريع المصرى ثم نوضح بعد ذلك فترة الاختبار وأحكامها .

---

(١) راجع اندرية دى لوبادير - مؤلفة بعنوان مبادئ القانون الادارى طبعة ١٩٦٣ ص ٥٦ .

طرق اختيار الموظفين العموميين فى مصر :

أولا : حرية الادارة المطلقة فى الاختيار :

كان الاختيار فيما مضى فى معظم الدول متروكا لسلطة ادارة الافراد بكل مصلحة وبكل وزارة وان كان هذا الاجراء فية نوع من اللامركزية وعدم تعقيد الامور ، غير أنة تمخض عن نتائج مؤسفة تتخلص فى تدخل المحسوبية والوساطات والقرابة والرشوة فى أختيار الافراد نظرا لعدم وجود رقيب أو حسيب على أعمال ادارة الافراد ، وهذة الطريقة من طرق الاختيار من شأنها القضاء على مبدأ تكافؤ الفرص فى شغل الوظائف كما أنة لا يؤدى فى كثير من الاحيان الى اختيار أفضل العناصر لشغل الوظائف العامة . ومن ثم بدأت اعظم الدول هجر تلك الطريقة فى أختيار الموظفين ، وقد كانت هذة الطريقة سائدة فى مصر الى أن صدر القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ حيث ألغيت هذة الطريقة .

واذا كانت معظم الدول قد هجرت هذا الاسلوب فى أختيار الموظفين اللازمين لشغل الوظائف العامة ، الا أن بعض الوظائف الادارية والتى يغلب عليها الطابع السياسى لا زال اختيار الموظفين اللازمين لها يتم عن طريق الحرية المطلقة للادارة فى الاختيار ، وذلك نظرا لان اعتبارت الثقة فيمن يشغل هذة الوظائف تتغلب على كافة الاعتبارات الاخرى ، ومن أمثلة الوظائف ذات الطابع السياسى والتى يتم التعيين فيها بهذا الاسلوب ، وظائف المحافظين والسفراء ورؤساء المؤسسات والهيئات العامة .

ثانيا : طريقة الانتخاب :

وتقتصر هذة الطريقة فى الاختبار على بعض المناصب الكبيرة . حيث يكون التعيين فيها عن طريق الفوز فى الانتخابات التى تجرى لهذا الغرض ويتم تعيين من يحصل على أكبر عدد من الاصوات .

وفى جمهورية مصر العربية لا زالت بعض المناصب يتم فيها التعيين بناء على الانتخابات مثل انتخاب الجمهور للعمد والمشايخ وانتخاب الاساتذة فى الكليات الجامعية لعمداء تلك الكليات .

ثالثا : أن يكون الاختيار عن طريق اعداد الموظفين اعدادا خاصا فى مدارس تنشئها الادارة وتديرها لهذا الغرض :

وهذة الطريقة تتطلب مجهودات وتكاليف ضخمة اذا ما اتبعت كقاعدة عامة للتعيين فضلا عن كثرة عدد المتقدمين لشغل الوظائف العامة ، ولهاذا فان هذة الطريقة تتبع بصورة جزئية ، حيث تتبع فقط بالنسبة للوظائف العامة التى يتطلب شغلها اعداد فنيا خاصا وطويلا فيمن يعد للقيام بها .

وتوضع هذة الطريقة موضوع التطبيق عن طريق أنشاء مدارس فنية يلتحق بها من يريدون التعيين ، ونظرا لكثرة عدد المتقدمين فان هذة المدارس تضع شروطا للالتحاق بها تتعلق بالمؤهلات والسن واللياقة والمظهر . . . الخ حتى يلتحق بالمدرسة العدد المطلوب وفقا لتقدير الحاجة الى هذا النوع من الوظائف ، وتلتزم الدولة عند استخدام هذة الطريقة بتعيين خريجى هذة المعاهد أو المدارس ولهذا يتعين دائما مراعاة التناسب بين المقبولين بالمدرسة وعدد الوظائف الخالية التى تستوعب هؤلاء الخريجين .

ولقد اتبعت مصر هذا الاسلوب فيما يتعلق بتخريج ضباط الشرطة والجيش ، وبعض المعاهد التى تعد الموظف للتدريس مثل كليات التربية الرياضية نظرا لان تلك الوظائف تحتاج لاعداد خاص من الناحية الذهنية والجسمانية .

رابعا : طريقة المسابقة :

وهذة هى الطريقة الرئيسية لاختيار الموظفين فى الوقت الحاضر اذ تعد من أهم طرق اختيار الموظفين ، وهى الطريقة الشائعة فى معظم دول العالم وتأخذ بها جمهورية مصر العربية منذ صدور القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وقد نص عليها قانون العاملين المدنيين الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فى الفقرة الثانية من المادة "١٧" منة حيث نص على أن "تحدد السلطة المختصة الوظائف التى يكون شغلها بأمتحان ، وتلك التى تشغل بدون أمتحان" فالمشرع يجعل الادارة بالخيار بين سلوك طريقة المسابقة أو عدمة ، فاذا قررت الادارة اتباع طريقة المسابقة فان المادة "١٨" من القانون قد وضعت لها الضوابط التى عليها التزامها وهى

أن يكون التعيين بحسب الاسبقية الواردة بالترتيب النهائى لنتائج الامتحان ، وعند التساوى فى الترتيب يعين الاعلى مؤهلا فالاقدم تخرجا فان تساويا تقدم الاكبر سنا .

وتسقط حقوق من لم يدركه الدور للتعيين بمضى سنة من تاريخ اعلان نتيجة الامتحان . ويجوز التعيين فى القوائم التى مضى عليها أكثر من سنة اذا لم توجد قوائم أخرى صالحة للترشيح منها ، وذلك خلال الستة أشهر التالية لانقضاء السنة .

وتكون المسابقة من اختبارين أحدهما تحريرى والاخر شخصى ، والغرض من الاختبار التحريرى والاختبار الشخصى هو معرفة أفضل المرشحين الذين تتوافر فيهم الصفات اللازمة للوظيفة واستبعاد غير الصالحين . ويكون الاختبار التحريرى اختبارا عاما فى مادة أو أكثر من المواد التى تتصل بأعمال الوظيفة المراد التعيين فيها والوقوف على ما استفادة الطالب من دراسته ومعلوماته العامة ، واختبار مقدرته على التفكير والتعبير عن نفسه بايضاح ، ويهدف الاختبار الشخصى الى تقدير صفات الطالب الشخصية والعقلية وما حققه لتوسيع معلوماته العامة ومدى استعداده لكسب المعلومات بالتمرين والتدريب ومشاهدة شخصية بمعرفة القائمين على المسابقة للحكم على مظهره العام وتقدير شخصيته .

خامسا : الوظائف المحجوزة :

ان الفصل الذى تقوم عليه طرق اختيار الموظفين هو مساواة الموظفين فى مجال شغل الوظائف العامة ولا يخرج عن هذا الاصل الا طريقتين من طرق الاختيار هى الادارة المطلقة فى اختيار الموظفين اللازمين لشغل الوظائف التى يتغلب عليها الطابع السياسى والتى سبق لنا التحدث عنها والثانية هى نظام الوظائف المحجوزة .

والوظائف المحجوزة هى وظائف معينة لا تحتاج عادة الى تخصيص كبير ، أو الى مستوى عال من الكفاية الجسمانية ، وتحجز فلا تسرى عليها القواعد العامة فى المنافسة لشغل الوظائف العامة ، وتخصص لطوائف معينة تكون قد تحملت قدرا كبيرا من ويلات الحرب ، ويكون التنافس على شغل هذه الوظائف بين تلك الطوائف دون غيرها . وتشمل

هذة الطوائف بصفة أصلية مشوهى الحرب . ولكن بعض التشريعات تدمج فيها أيضا الارامل اللاتى فقدن أزواجهن فى الحرب ، وكذلك الايتام بسبب الحرب .

ولقد أشارت الى هذة الطريقة المادة "١٩" من قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ حيث نصت على "تحدد بقرار من رئيس مجلس الوزراء الوظائف التى تحجز للمصابين فى العمليات الحربية الذين تسمح حالاتهم بالقيام بأعمالها كما يحدد ذلك القرار قواعد شغلها ويجوز أن يعين فى هذة الوظائف أزواج هؤلاء المصابين أو أحد أولادهم أو أحد أخوتهم القائمين باعالتهم وذلك فى حالة عجزهم عجزا تاما أو وفاتهم اذا توافرت فيهم شروط شغل هذة الوظيفة . وكذلك الامر بالنسبة للشهداء .

المبحث الثالث

حالات انتهاء العلاقة الوظيفية

تنتهى العلاقة الوظيفية بناء على قيام سبب من الاسباب التى حددها المشرع لذلك . وقد حدد المشرع هذة الاسباب على سبيل الحصر فى المادة ٩٤ من قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وتتمثل تلك الاسباب فيما يلى :

١- بلوغ سن التقاعد .

٢- عدم اللياقة للخدمة صحيا .

٣- الاستقالة .

٤- الاحالة الى المعاش أو الفصل من الخدمة .

٥- فقد الجنسية أو انتفاء شرط المعاملة بالمثل .

٦- الفصل بقرار من رئيس الجمهورية .

٧- الفصل لعقوبة تبعية .

٨- الغاء الوظيفة المؤقتة .

٩- الوفاة .

وسنتناول شرح كل سبب من هذة الاسباب بالتفصيل المناسب .

الحالة الأولى : بلوغ سن التقاعد :

تتفق قوانين الموظفين فى العالم على وجوب تحديد سن معينة يتقاعد الموظف ببلوغها ويترك الخدمة . فى ذلك تحقيق للمصلحة العامة باستبدال الشباب بالشيوخ من الموظفين وحتى تتاح فرص العمل فى الوظيفة العامة لكل أبناء الوطن وعدم قصرها لمدة طويلة على جيل واحد دون باقى الاجيال .

وقد ورد النص على سن التقاعد فى الفقرة "١" من المادة ٩٤ من قانون العاملين المدنيين ، كذلك نصت المادة ٩٥ من ذات القانون على أن تنتهى خدمة العامل ببلوغ سن الستين وذلك بمراعاة أحكام القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ باصدار قانون التامين الاجتماعى والقوانين المعدلة له ولا يجوز مد خدمة العامل بعد بلوغه السن المقررة .

الحالة الثانية : عدم اللياقة للخدمة صحيا :

يستلزم أداء الخدمة الوظيفية أن يتمتع الموظف بحد أدنى من اللياقة الصحية حتى يتمكن من النهوض بأعبائها . وفى ذلك مراعاة للمصلحة العامة وحفاظا على مصلحة الموظف فى نفس الوقت .

ويثبت عدم اللياقة للخدمة صحيا بقرار من المجلس الطبى المختص (مادة ٩٦ من القانون)

ولا يجوز انهاء خدمة الموظف قبل نفاذ الاجازات المرضية والاعتيادية المستحقة له ، الا بموافقته . والاصل أن تنتهى خدمة الموظف من تاريخ صدور قرار بأنهاء الخدمة من السلطة الادارية استنادا الى قرار الهيئة الطبية المختصة بعدم اللياقة الصحية . وذلك الا اذا صدر القانون تاريخا أخر .

ويستحق الموظف راتبه الى تاريخ ابلاغه بقرار انتهاء الخدمة لعدم اللياقة الصحية وتنص المادة ٩٩ من قانون العاملين المصرى على أنه " فى حالة الفصل لعدم اللياقة الصحية يستحق العامل الاجر كاملا أو منقوصا حسب الاحوال لغاية استنفاذ أجازته المرضية أو احالته الى المعاش بناء على طلبه"

الحالـــة الثالثـــة : الاستقالـــة :

الاستقالة هى أنهاء خدمة الموظف بناء على طلبة أو لاتخاذة موقفا معينا يعتبرة القانون بمثابة طلب استقالة .

والاستقالة حق للموظف يقابل حقة فى العمل ، اذ ليس من العدل أن يجبر الموظف رغم أنفة على الاستمرار فى عمل يرغب عنة ، كما كان يحدث أيام السخرة . غير أن استقالة الموظفين يمكن أن تؤثر فى المرافق العامة وتخل بمبدأ دوام سيرها بانتظار واضطراد ، خاصة اذا حدث فى نفس وقت غير مناسب ، وقبل أن تستعد الادارة لشغل الفراغ الذى ينتج عنها ، لذلك حاول القضاء الادارى الفرنسى التوفيق بين المصلحة الخاصة المتمثلة فى حق الموظف فى الاستقالة ، والمصلحة العامة المتعلقة بالحفاظ على دوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد . وذلك عن طريق الزام الموظف المستقيل بالاستمرار فى عملة الى أن تقبل الاستقالة من ناحية ، والزام الادارة بأن تصدر قرارها بالرد على طلب الاستقالة خلال شهر من تاريخ تقديمة من ناحية أخرى . وقد تبنى المشرع الفرنسى هذا الحل فى قانون نظام الموظفين الصادر فى ١٩ أكتوبر عام ١٩٤٦ كما حرم المشرع الفرنسى الاستقالة الجماعية لخطورتها وعاقب عليها جنائيا فى المادة ١٢٦ من قانون العقوبات . وعاقب عليها القانون الجنائى المصرى أيضا اذا اتخذت ستارا لاخفاء الاضراب بأن تمت باتفاق سابق على ترك العمل أو بهدف مشترك ، حسبما قضت بة المادة ١٢٤ من قانون العقوبات . وذلك فضلا عن امكان اعتبارها جريمة تأديبية اذا توافرت أركانها .

والاستقالة نوعان : استقالة صريحة وأخرى ضمنية .

(أ) الاستقالة الصريحة :

الاستقالة الصريحة هى الطلب الذى يتقدم بة الموظف معبرا عن رغبتة فى ترك الخدمة الوظيفية بصفة نهائية .

وقد كان القضاء المصرى قبل نشأة مجلس الدولة عام ١٩٤٦ يعتبر علاقة الموظف بالحكومة علاقة تعاقدية تحكمها قواعد اجارة الاشخاص الواردة فى المواد من ٤٠١ الى

٤١٨ من القانون المدنى القديم . وطبقا لهذة القواعد يحق للموظف فسخ العقد بالاستقالة متى يشاء بشرط ألا يحدث ذلك فى وقت غير لائق ، والا كان ملزما بالتعويض . غير أن القضاء عدل عن هذا الاتجاة فيما بعد ، على أساس أن علاقة الموظف بالحكومة ليست فى الحقيقة علاقة تعاقدية تشبة علاقة الاجير برب العمل ، وانما هى علاقة تنظيمية يحكمها القانون ويراعى فيها جانب المصلحة العامة الذى تمثلة الحكومة . وقد أقر المشرع المصرى هذا الاتجاة مقتفيا اثر المشرع الفرنسى . وذلك فى قوانين الموظفين المتلاحقة التى بدأت بالقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، فالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، فالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، وأخيرا القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فى المادة ٩٧ منة .

ويشترط لكى يكون الاستقالة سببا فى أنهاء الخدمة توافر الشروط الاتية :

١- أن تكون الاستقالة مكتوبة . وذلك لسهولة اثباتها ، ولتنبية الموظف الى خطورة ما يقدم علية اذا كان مندفعا تحت تاثير نزوة طائشة أو غضبة طارئة . ويجب أن يكشف طلب الاستقالة بوضوح عن رغبة الموظف فى ترك الخدمة نهائيا .

٢- أن تكون الاستقالة خالية من أى قيد أو شرط ، والا اعتبرت كأن لم تكن ، الا اذا تضمن قرار قبول الاستقالة اجابة الموظف الى طلبة . وذلك لان القيد الذى تقيد بة الاستقالة ، أو الشرط الذى تعلق علية يعتبر مرتبطا بها ارتباطا لا يقبل التجزئة . وهذا الامر يحتاج الى شئ من الدقة فى التطبيق . فاذا طلب الموظف الاستقالة بشرط ترقية بالاختيار قبل أنهاء خدمتة ، ففى هذة الحالة لا يمكن قبول استقالتة الا مع ترقيتة بالاختيار الى الدرجة الاعلى . أما اذا طلب الموظف الاستقالة ما لم ينقل الى وظيفة أخرى معينة ، فان طلب الاستقالة هنا يعتبر كأن لم يكن ، ولا يجوز للادارة فى هذة الحالة قبول استقالتة مدعية لانها قررت عدم نقلة بطلب الاستقالة فى حالة عدم النقل . ولا يجوز ذلك لان طلب الموظف فى الحقيقة هو النقل الى وظيفة معينة ، واجابتة الى طلبة تعنى نقلة الى هذة الوظيفة ، وبنقلة تنتهى شكواة ولا يكون راغبا فى ترك الخدمة حسب الطلب الذى تقدم بة . وذلك فضلا عن احتمال أن يتعلق الامر بمجرد تهديد بترك الخدمة دون رغبة حقيقية فيها .

٣- ألا تكون قد اتخذت ضد الموظف اجراءات تأديبية لم تنته بعد . فاذا كانت مثل هذة الاجراءات قد بدأت فلا تقبل الاستقالة الا اذا انتهت بغير الفصل من الخدمة أو الاحالة الى المعاش . وذلك وفقا لقانون العاملين المصرى . والقصد من ذلك هو الا يفلت الموظف من العقاب بالاستقالة اذا كانت الجريمة التاديبية المتهم فيها من الجسامة بحيث تستحق عقوبة الفصل من الخدمة . واذا كان الفصل من الخدمة والاستقالة يشتركان فى أنهما يؤديان الى انهاء خدمة الموظف ، فان اثرهما تختلف مع ذلك من حيث مدى الحقوق التى تترتب للموظف أو الفرص التى تتاح لة بعد ترك الخدمة . ولا تشترط بعض القوانين مثل هذا الشرط وتترك الامر تقديريا للادارة التى قد ترى من المناسب لمصلحة العمل فى ظروف معينة الأكتفاء بأنهاء خدمة الموظف بقبول استقالة بدلا من الاستمرار فى الاجراءات التأديبية . وذلك أما لتقديرها كفاية ترك الخدمة بهذة الوسيلة كجزاء لما ارتكب الموظف من مخلفات تأديبية ، واما لان مصلحة العمل تقتضى اغلاق ملف التحقيق ووضع حد لاجراءات التأديب .

٤- ألا يقدم طلب الاستقالة تحت تاثير اكراه مادى (١) ، كما اذا أجبر رجال الشرطة الموظف تحت تأثير التعذيب على تقديمة . أما الأكراة الادبى أو المعنوى فلا يؤثر فى سلامة الاستقالة لان الامر يتعلق بعمل الموظف ومصدر رزقة . وهو أعظم اعتبارا من مجرد الخجل أو الافراط فى احترام الاخرين أو الرضوخ لتأثير اكراههم الادبى . ولا يعد اكراها أن يخير الموظف بين الاستقالة أو اتخاذ الاجراءات التاديبية ضده ، فيقدم الاستقالة خشية التأديب لانة اذا كان واثقا من براءتة مما هو منسوب الية من تهم ، فمن المنطق ألا يستقيل ويثبت بالادالة هذة البراءة . أما اذا كان مذنبا وفضل الاستقالة على العقاب وسوء السمعة ، فانة يكون قد اختار اهون الضررين من وجهة نظرة ، وهو صاحب الشأن فى هذا الخيار

---

(١) راجع حكم المحكمة الادارية المصرية الصادر فى ٢٣ مارس سنة ١٩٥٧ - مجموعة المحكمة - السنة الثانية - ص ٧٣٨ .

٥- ألا يرجع الموظف عن طلب الاستقالة من وقت تقديمها الى حين قبولها ، وذلك لانة اذا صدر قرار الادارة بقبول الاستقالة بعد رجوع الموظف عن طلبة ، فان قرار الادارة يكون باطلا لعدم قيامة على سبب يبرره .

٦- ان يستمر الموظف مقدم الاستقالة فى عملة الى أن تقبل الاستقالة صراحة ، أو ضمنا بمضى ثلاثين يوما من تاريخ تقديمها . ولا يعتد بمضى هذة المدة الا بتوافر شرطين :

اوليهما : ألا تقرر الادارة خلالها ارجاء قبول الاستقالة مراعاة لمصلحة العمل .

وثانيهما : ألا تكون الاستقالة معلقة على شرط أو مقيدة بقيد .

فاذا توافرت هذة الشروط كانت الادارة مخيرة بين أمرين :

- اما قبول الاستقالة صراحة باصدار قرار بذلك ، أو ضمنا بعدم الرد خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديمها .

- واما ارجاء قبول الاستقالة لاسباب تتعلق بمصلحة العمل ، وذلك اما لمدة غير محددة كما تقضى بعض القوانين ، وفى هذة الحالة يجب ألا تبالغ الادارة فى أطالة هذة المدة . واما لمدة محددة لا تزيد على أسبوعين بالاضافة الى الثلاثين يوما المتعلقة بالقبول الضمنى ، كما فى قانون العاملين المصرى .

أما رفض قبول الاستقالة رغم توافر شروطها فلا يحق للادارة الا فى حالة الضرورة وقيام ظروف استثنائية تبرر ذلك . لان الاستقالة فى الاصل حق للموظف الذى يجب الا يلزم بالبقاء فى وظيفتة اذا فقد الرغبة فيها .

ويستحق الموظف اجرة الى تاريخ صدور قرار بقبول الاستقالة ، أو انقضاء المدة التى تعتبر الاستقالة بعدها مقبولة .

(ب) الاستقالة الحكمية :

الاستقالة الحكمية - أو الاعتبارية أو الافتراضية أو الضمنية - هى استقالة يفرضها المشرع فى حالة اتخاذ الموظف لمواقف معينة . بحيث يعتبر اتخاذ موقف منها -

في حكم القانون - بمثابة تقديم الاستقالة (١) . وتتحقق الاستقالة الحكمية في القانون المصري في عدة حالات هي :

١- حالة الانقطاع عن العمل :

يعتبر الموظف في قانون العاملين المصري مقدما استقالته اذا تغيب عن العمل مدة معينة دون أذن سابق أو عذر مقبول ، رغم انذاره بعد فوات ثلث المدة . وهذه المدة هي خمسة عشر يوما متتالية او ثلاثون يوما غير متصلة . وتعتبر الخدمة منتهية من تاريخ الانقطاع في الحالة الاولى ومن اليوم التالي لأكمال المدة في الحالة الثانية (المادة ٩٨) .

٢- الالتحاق بخدمة جهة أجنبية :

يعتبر الموظف مقدما استقالته في القانون المصري "اذا التحق بخدمة أية جهة اجنبية بغير ترخيص من حكومة جمهورية مصر العربية . وفي هذه الحالة تعتبر خدمة العامل منتهية من تاريخ التحاقه بالخدمة في هذه الجهة الاجنبية" . (المادة ٩٨/ ٣) .

السلطة التقديرية في الاستقالة الحكمية :

تتمتع الادارة في القانون المصري بسلطة تقديرية بالنسبة لجميع حالات الاستقالة الحكمية . ويقضي قانون العاملين المصري في الفقرة الاخيرة من المادة ٩٨ منه بأنه "لا يجوز اعتبار العامل مستقيلا في جميع الاحوال اذا كانت قد اتخذت ضده أجراءات تأديبية خلال الشهر التالي لانقطاعه عن العمل أو التحاقه بالخدمة في جهة أجنبية" . ومعنى ذلك ان على الادارة أن تستخدم سلطتها التقديرية فيما يتعلق بأعتبار الموظف أو عدم اعتباره

---

(١) وهذه المواقف ليست دليلا اكيدا على رغبة الموظف في الاستقالة ، وانما قد تحدث نتيجة أهمال أو بسبب عذر يصعب اثباته . ومع ذلك فترض المشرع مراعاة لمصلحة الادارة ودوام سير مرافقها بانتظام واضطراد أن الموظف باتخاذه لهذا الموقف يعتبر مقدما استقالته . ويجب عدم الخلط بين الاستقالة الضمنية بهذا المعنى وبين القبول الضمني للاستقالة المستقاة الضمنية بهذا المعنى وبين القبول الضمني للاستقالة خلال مدة معينة .

مستقيلا استقالة حكمية خلال شهر من تاريخ الانقطاع عن العمل أو الالتحاق بالخدمة فى جهة أجنبية . فاذا قدرت الا تعتبرة مستقيلا كان عليها اتخاذ الاجراءات التأديبية ضدة خلال هذة الفترة . ولا شك أن الموظف يستطيع أن يتحايل بالاستناد الى أحكام الاستقالة الحكمية لهجر وظيفتة دون التقيد بأحكام الاستقالة الصريحة التى تلزمة بالاستمرار فى العمل الى حين قبول الادارة لها صراحة أو ضمنا . ويستفيد الموظف من تراخى الادارة أو اهمالها فى اتخاذ الاجراءات التأديبية نحوه خلال شهر من تاريخ التغيب . مما قد يضر بالمصلحة العامة . غير أن نص القانون واضح وصريح فى هذا الشأن ، وليس للادارة أن تلوم الا نفسها . والقانون منطقى مع نفسه فى الموازنة بين الاستقالة الحكمية والاستقالة الصريحة فمدة الشهر التى يمكن خلالها اتخاذ الاجراءات التأديبية ضد الموظف لكى لا تقوم الاستقالة الحكمية تقابل مدة الشهر التى للادارة أن ترفض فيها الاستقالة الصريحة .

وقد أكدت المحكمة الادارية العليا فى مصر أن تغيب الموظف بلا عذر هو مجرد قرينة لمصلحة الادارة . فقالت فى حكمها الصادر فى ٢١ مارس سنة ١٩٧٠ : "أن المشرع قد جاء بقرينة يعد معها الموظف مستقيلا . وهذة القرينة مقررة لمصلحة الجهة الادارية التى يتبعها الموظف . فان شاءت أعملت القرينة واعتبرتة مستقيلا ، وان شاءت تغاضت عنها رغم توافر شروط اعمالها ، ولها أن تهمل أثرها فلا تعتبر الموظف مستقيلا وتمضى فى مساءلتة تأديبيا لانقطاعة بدون أذن ١٥ يوما متتالية . . . "(١) لذلك فان صيغة النص فى قانون العاملين المصرى وهى "يعتبر العامل مقدما استقالة" تختلف عن صيغتة فى قانون الموظفين المصرى السابق رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وهى "يعتبر الموظف مستقيلا" . واعتبار الموظف فى بعض القوانين مستقيلا استقالة مقبولة القانون دون سلطة للادارة فى القبول أو الرفض فية خروج على القواعد العامة فى الاستقالة . اذ الاصل أن يترك أمر قبول الاستقالة

---

(١) راجع مجموعة أحكام المحكمة الادارية العليا - ص ١٥ - العدد الثانى - ص ٢٢٩ .

أو رفضها للادارة تقدرة حسب مقتضيات الظروف ودواعى مصلح العمل . خاصة اذا كانت الاستقالة اعتبارية لم يطلبها الموظف وانما رتبها المشرع على اتخاذة لموقف معين . وهذا النوع من انهاء الخدمة يعد أقرب الى الفصل أو العزل منة الى الاستقالة ، اذ أن أنهاء الخدمة فى هذة الحالة فية نوع من الجزاء التأديبى عما وقع من الموظف من مخالفات . واذا كان أنهاء الخدمة فى هذة الحالة يوقع من حيث الظاهر بغير اجراءات تأديبية ، فانة يتطلب فى الحقيقة اجراء تحقيق مع الموظف وسماع أقوالة لمعرفة سبب تصرفة الخاطئ وما اذا كان لدية اذن صحيح أو عذر مقبول . ونحن نرى أنة من الافضل اعطاء الادارة سلطة قبول الاستقالة أو رفضها فى جميع الاحوال ، وذلك اعتبارا لمصلحة العمل التى تقدرها الادارة . واتفاقا مع طبيعة الاستقالة .

الحالة الرابعة : الاحالة الى المعاش أو الفصل من الخدمة :

تتم الاحالة الى المعاش أو الفصل من الخدمة بمقتضى حكم تأديبى يصدر من الجهة التاديبية المختصة ووفقا لنص المادة (١٠٠) من القانون الحالى تنتهى خدمة من يصدر بشأنه حكم بالاحالة الى المعاش أو الفصل من تاريخ صدور الحكم ، ما لم يكن موقوفا عن العمل فتعتبر . . . . منتهية من تاريخ وقفة ويستحق العامل المحكوم علية تعويضا يعادل أجرة الى يوم ابلاغة الحكم اذا لم يكن موقوفا عن العمل .

ولا يجوز أن يسترد من العامل الذى أوقف عن العمل عملة ما سبق ان صرف لة من أجرة اذا حكم علية بالاحالة الى المعاش أو الفصل . [١]

والجدير بالذكر هنا أنة لا يجوز اعادة تعيين من سبق فصلة من الخدمة بقرار أو بحكم تأديبى نهائى ، الا اذا مضت على صدورة أربع سنوات على الاقل . على أنة اذا كان الفصل مستندا الى أسباب تجافى حسن السمعة فان هذا الحظر يبقى قائما حتى بعد فوات هذة الفترة .

الحالة الخامسة : فقد الجنسية أو انتفاء شرط المعاملة بالمثل :

لما كان شرط توافر الجنسية المصرية أو شرط المعاملة بالمثل بالنسبة للدول العربية هو من بين شروط التعيين على ما سبق بيانه، فان فقد العامل لهذا الشرط أو عدول الدول العربية عن المعاملة بالمثل من شأنه فقد العامل لوظيفته بقوة القانون . ومن ثم فان القرار الصادر من هذا الشأن لا يعتبر قرارا منشئاً ولكن هو فى حقيقته قرار كاشف وبالتالى فان هذا الموظف يعتبر مجرد موظف فعلى خلال الفترة من تاريخ فقد هذا الشرط حتى صدور القرار الخاص بانتهاء الخدمة .

الحالة السادسة : الفصل بقرار من رئيس الجمهورية :

انه وأن كان من حق الدولة أنهاء خدمة موظفيها عن غير الطريق التأديبى فان قراراتها فى هذا الشأن تخضع لرقابة القضاء الادارى الغاءا أو تعويضا وهذا ما جرى علية العمل فى مصر حتى صدور القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ الذى أدخل تعديلات على المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩، أصبحت بمقتضاة هذة القرارات بعيدة عن متناول رقابة القضاء الادارى بشقيها - سالفى الذكر . ولما كان هذا الوضع فية اهدار لحقوق العاملين فقد تضمن الدستور المصرى الحالى فى المادة ١٤ منة على أن : " الوظائف العامة حق للمواطنين، وتكليف للقائمين بها . . ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبى الا فى الاحوال التى يحددها القانون " . واسنادا الى هذا النص صدر القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٧٢ فى شأن الفصل بغير الطريق التأديبى (١) مضمنا الحالات التى يجوز فيها ذلك والضمانات المقررة للعاملين ومن هنا نفرض بعضض الحالات التي يجوز فيها الفصل بغير الطريق التأديبى والجهة المختصة بأصدار القرار ثم أخيرا الضمانات المقررة للعاملين فى هذا الشأن .

---

(١) يسرى هذا القانون على العاملين بوظائف الجهاز الادارى للدولة والهيئات العامة والوحدات الاقتصادية .

أولا : الحالات التى يجوز فيها الفصل بغير الطريق التأديبى:

أ - الحالات التى تنطبق على جميع العاملين :

١- حالة أخلال العامل بواجبات الوظيفة بما من شأنة الحاق ضرر جسيم بالانتاج أو بمصلحة اقتصادية للدولة أو أحد الاشخاص الاعتبارية العامة .

٢- حالة ما اذا قامت بشأن العامل دلائل جدية على ما يسمى أمن الدولة وسلامتها .

ويلاحظ بالنسبة لهاتين الحالتين انهما تشكلان فى حقيقة الامر جرائم جنائية يمكن من خلالها انزال عقاب الفصل دون الالتجاء الى هذا الطريق الاستثنائى .

ب - الحالات الخاصة بشاغلى الوظائف العليا :

١- حالة فقد العامل لاسباب الصلاحية للوظيفة التى يشغلها لغير الاسباب الصحية .

٢- حالة فقد العامل للثقة والاعتبار .

ثانيا : الجهة المختصة بأصدار قرار الفصل :

يختص رئيس الجمهورية دون غيرة بأصدار قرارات الفصل بغير الطريق التأديبى وذلك بناء على اقتراح الوزير المختص .

ثالثا : ضمانات العاملين :

أحاط القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٧٢ الصادر فى شأنة الوظيفة قرار الفصل بعدة ضمانات هى :

١- سماع أقوالة فيما هو منسوب الية وابداء وجهة نظره فيه .

٢- تسبيب قرار الفصل ، وهو أمر فضلا عن اعتبارة ضمان ضد تعسف الادارة . فهو أيضا ييسر مهمة القاضى حالة قيام العامل المفصول بالطعن فى هذا القرار أمام القضاء الادارى .

٣- احتفاظ العامل المفصول بحقه فى المعاش أو المكافأة .

٤- عدم جواز الالتجاء الى الفصل بغير الطريق التأديبى فى حالة رفع الدعوى بطلب الفصل أمام المحكمة التأديبية . ويرى أستاذنا الدكتور الطماوى أن المقصود بهذا الشرط "ألا يكون العامل المطلوب فصله مقدما الى المحاكمة التأديبية عن الافعال التى يجوز من أجلها فصلة بغير الطريق التأديبى أيا كانت العقوبة التى طلبت النيابة الادارية توقيعها (١) .

٥- خضوع القرارات الصادرة بالفصل عن غير الطريق التأديبى لرقابة القضاء الغاءا وتعويضا وألزمت المادة الثالثة من القانون المشار الية أن يتم الفصل فى الدعوى خلال سنة على الأكثر من تاريخ رفعها . والغرض من ذلك بطبيعة الحال هو الحث على سرعة الفصل فى مثل هذة الدعاوى .

الحالة السابعة : الفصل كعقوبة تبعية :

تنتهى خدمة الموظف أيضا وفقا للفقرة (٧) من المادة (٩٤) من القانون متى حكم على الموظف ببعض العقوبات التى حددتها هذة الفقرة وذلك حسب التفصيل الاتى :

١- الحكم على الموظف بعقوبة جناية فى أحدى الجرائم المنصوص عليها فى قانون العقوبات أو ما يماثلها من جرائم منصوص عليها فى القوانين الخاصة . ويتضح من ذلك أن العبرة هنا بنوعية العقوبة وليس بنوع الجريمة وبالتالى فان توقيع عقوبة الجناية على فعل يشكل فى ذاتة جنحة ولكن احاطت بة ظروف مشددة يعتبر سببا لتوقيع عقوبة الفصل على الموظف ، فى حين لا توقع علية عقوبة الفصل اذا حكم على العامل بعقوبة جنحة فى جناية ارتكبها ولكن أحاطت بها ظروف مخففة .

٢- الحكم على الموظف بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف والامانة . والمستفاد من هذا النص أن تكون العقوبة مقيدة للحرية اما اذا كانت مجرد عقوبة مالية فلا

---

(١) راجع د . سليمان الطماوى - المرجع السابق - ص ٥٢٦ .

يترتب عليها الفصل . ويعتبر من قبيل الجرائم المخلة بالشرف تبديد الاموال المحجوز عليها واختلاس الاموال الاميرية

...........وقد نصت الفقرة (٧) أيضا من المادة (٩٤) من القانون على أنة لا يترتب على توقيع عقوبة الجناية أو العقوبة المقيدة للحرية فصل الموظف من الخدمة اذا ما اقترن الحكم بوقف التنفيذ كما نصت هذة الفقرة على أنة اذا كان الحكم قد صدر على العامل لاول مرة فلا يؤدى ذلك الى انهاء خدمتة الا اذا قررت لجنة شئون العاملين بقرار مسبب من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة أن بقاء العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل وهذا اتجاة محمود من جانب المشرع بامكان التجاوز عن السابقة الاولى .

الحالة الثامنة : الغاء الوظيفة المؤقتة :

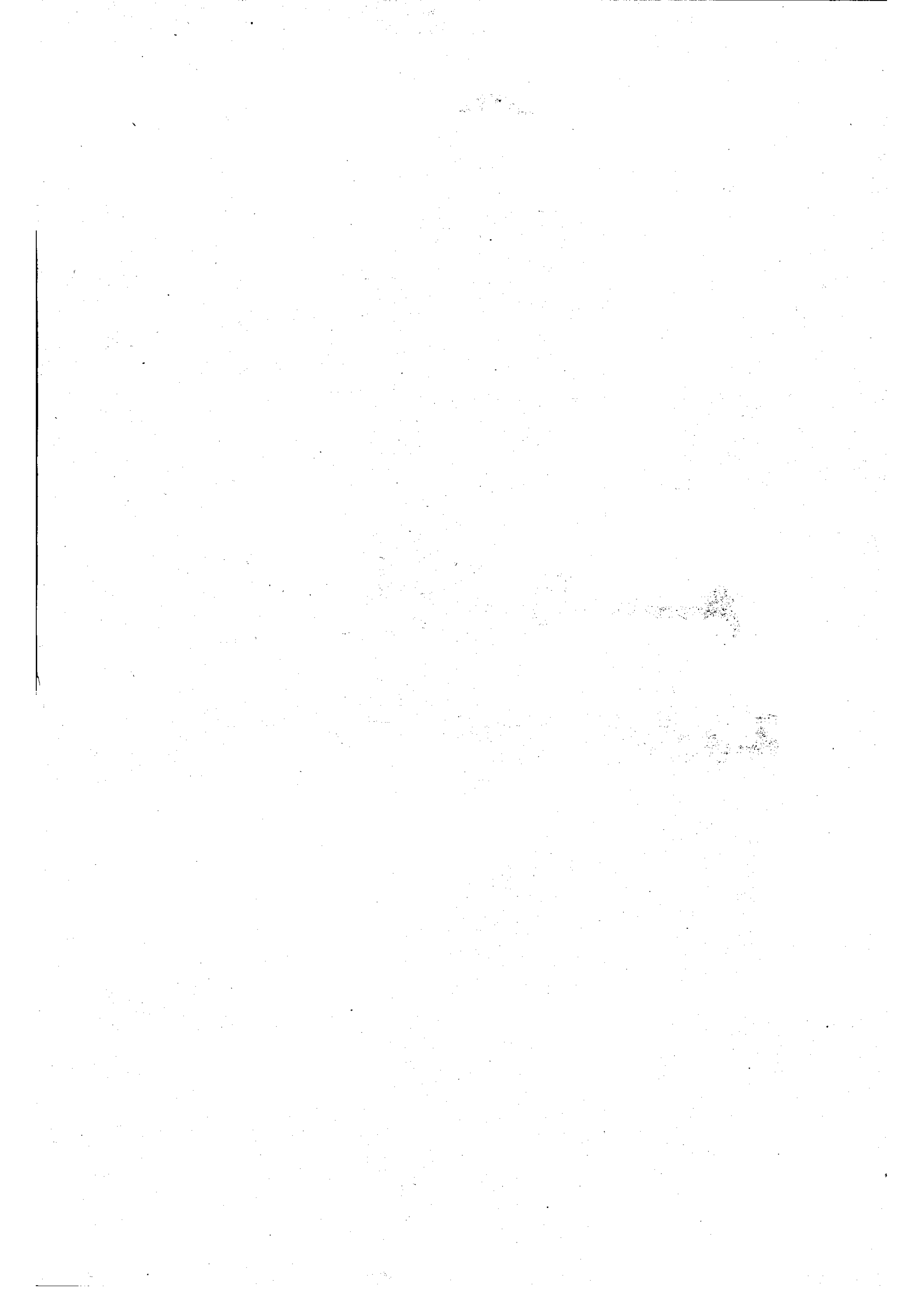
تنتهى خدمة الموظف بالغاء الوظيفة التى يشغلها . ويقتصر القانون المصرى هذا السبب من أسباب نهاية الخدمة على الوظيفة المؤقتة وحدها ، وهى تنتهى بطبيعتها بأنتهاء مدتها أو بانجاز الهدف الذى أقيمت من أجلة . أما الغاء الوظيفة الدائمة فلا يؤدى الى أنهاء الخدمة . وذلك لان انهاء خدمة الموظف الذى يشغل وظيفة مؤقتة نتيجة الغاء هذة الوظيفة يعتبر أمرا متوقعا من جانب الموظف الذى يرتب أمورة عادة على هذا على هذا الأساس . أما الغاء الوظيفة الدائمة فأنة يمثل مفاجأة غير متوقعة بالنسبة للموظف الذى يضار فى الغالب من جراء هذا الالغاء دون ذنب أو سبب من ناحيتة . ولا تعترف بعض القوانين بألغاء الوظيفة كسبب من أسباب انهاء الخدمة .

الحالة التاسعة : الوفـــاة :

وأخيرا قد تنتهى خدمة الموظف قبل بلوغ سن التقاعد بالموت . والموت محق وقد مكتوب على كل أنسان . والعمر محدد بميقات معلوم عند اللة تعالى . وقد رأى قانون العاملين المصرى – تكريما للموظف الذى يتوفى بالخدمة ومساعدة لاسرتة – أن تتكفل الدولة بنصيب من نفقات جنازتة . فنص فى المادة ١٠١ منة على أنة : "اذا توفى العامل وهو بالخدمة يصرف ما يعادل أجر شهرين كاملين لمواجهة نفقات الجنازة . بحد أدنى خمسون جنيها للارامل أو لارشد الاولاد أو لمن يثبت قيامة بصرف هذة النفقات ."

الباب الرابع

وظائف السلطة الإدارية



الباب الرابع
وظائف السلطة الادارية

تمهيد:

ذكرنا فيما سبق أن وظيفة الدولة الحديثة قد تطورت بصورة كبيرة بعد الحربين العالميتين الاولى والثانية وبعد انتشار المبادئ الاشتراكية فبعد ان كانت وظيفة الدولة قديما تنحصر فى حماية النظام والامن الداخلى لها وصدى أى عدوان خارجى عليها من الخارج وفض ما ينشأ من منازعات تقع بين افراد شعبها ، أصبحت الدولة فى العصر الحديث تتدخل فى أوجه النشاط الاقتصادى والاجتماعى والتى كانت مقصورة فيما مضى على الافراد .

ويختلف مدى ذلك التدخل وصورة من دولة الى أخرى بحسب ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ، فالدولة الماركسية ينعدم فيها أوجه النشاط الفردى وتقوم فيها الدولة بالنشاط التجارى والصناعى والزراعى ويكون الافراد فيها بمثابة موظفين لدى الدولة صاحبة راس المال الوحيد فى المجتمع وتنعدم فيها الملكية الخاصة للافراد اما الدول الاشتراكية فان تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى يقتصر على المشروعات التى تهدف الى تحقيق الصالح العام دون أن يكون الهدف الاساسى منها تحقيق ربح وتترك باقى الانشطة للافراد يمارسونها بمعرفتهم ولحسابهم ، اما الدول ذات النظام الرأسمالى (مثل أمريكا) فان الدولة تترك النشاط الاقتصادى للافراد ولا تتدخل فية الا بصورة مبسطة تتمثل فى بعض التشريعات العمالية لحماية حقوق العمال وضمان تأمينات البطالة بالنسبة لهم . هذا عن مدى تدخل الدولة فى النشاط الفردى . أما عن صور ذلك التدخل فانة يختلف ايضا من دولة الى أخرى - كما سبق القول - وبحسب ظروف كل دولة وبصفة عامة يتخذ نشاط الدولة فى حالة تدخلها احدى صور ثلاثة هى : (١) .

(١) راجع د . سليمان الطماوى - مؤلفة بعنوان مبادئ القانون الادارى - دراسة مقارنة - الكتاب الثانى نظرية المرفق العام وعمال الادارة العامة ص ٦ وما بعدها .

١- تنظيم ورقابة النشاط الخاص :

وفى هذه الصورة تترك الدولة للافراد حرية ممارسة الاعمال والانشطة المشروعة تحت رعاية الدولة ، فيشبعون رغباتهم بوسائلهم الخاصة ، ويقتصر عمل الدولة - فى هذه الحالة - على وضع الضوابط المنظمة لهذا النشاط ، والتى تكفل تحقيقه لاهدافه دون المساس بالمصلحة العامة ، أو بمصلحة خاصة اخرى مشروعة .

ونشاط الادارة فى هذا السبيل ، ممارسة عن طريق سلطات البوليس التى تستهدف حماية النظام العام بمدلولاته الثلاثة ، وهى الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة .

٢- مساعدة المشروعات الخاصة ذات النفع العام :

وفى هذه الصورة لا يقتصر عمل الدولة على الموقف السلبى من النشاط الفردى كما فى الصورة السابقة ، بل يتخذ نشاط الادارة فى هذه الحالة موقف أكثر ايجابية ، فتقوم الدولة بمد يد المعاونة والمساعدة للمشروعات الخاصة ذات النفع العام ، وتعطى لهذه المشروعات الصلاحية فى أستخدام وسائل القانون العام لتحقيق أهدافها والتى يكون رائدها الصالح العام .

٣- المرفق العام :

وفى هذه الصورة ترى الادارة لسبب أو لاخر أن تدخل بنفسه لاشباع حاجة من الحاجات العامة ، وذلك اذا قدرت أن الافراد لا يستطيعون بوسائلهم الخاصة اشباعها ، أو أن الافراد يمتنعون عن القيام بها لانها لا تحقق ربح مجزى أو رأت أن المصلحة العامة تستلزم تدخلها لاشباع تلك الحاجة ، حتى ولو كان فى وسع الافراد اشباعها استقلالا عن الادارة . وفى هذه الحالات يأخذ نشاط الادارة فى الغالب صورة المرفق العام

ومن هذه الصور الثلاثة يتكون نشاط الادارة فى المجالات الاقتصادية والخدمية ، وتأخذ كل الدول بقدر متفاوت من كل منها وفقا لظروفها الاجتماعية الا أن الصورة الثالثة من نشاط الادارة قد ازدادت أهميتها فى الوقت الحاضر بحيث اصبحت الواجب الرئيسى

للادارة الحديثة، وغدت فكرة المرفق العام محور الدراسات الادارية بصفة عامة ونشاط الادارة بصفة خاصة .

ويتضح مما سبق أن وظائف الدولة فى المجال الادارى ينحصر فى أدارة المرافق والمشروعات العامة والضبط الادارى للمحافظة على النظام العام فى المجتمع .

وعلى ذلك سوف ندرس وظائف السلطة الادارية على النحو التالى :

الفصل الاول : ادارة المرافق العامة .

الفصل الثانى : الضبط الادارى .

الفصل الاول

ادارة المرافق العامة (١)

يعرف المرفق العام بأنة "مشروع يعمل بأطراد وانتظام، تحت اشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور مع خضوعة لنظام قانونى معين" (٢) .

واصطلاح المرفق العام يستعمل بمعنيين، أولهما عضوى، والاخر مادى، أما المعنى العضوى فيقصد بة المنظمة أو الهيئة أو الجهة العامة التى تمارس - بعمالها وأموالها .

---

(١) راجع ما يلى :

- د . سليمان الطماوى - المرجع السابق - ص ٦ وما بعدها .
- د . محمد فؤاد مهنا - مبادئ وأحكام القانون الادارى - ص ٦٩٦ وما بعدها .
- د . ماجد راغب الحلو - القانون الادارى - طبعة ١٩٨٢ ص ٣٧٠ وما بعدها .
- د . محمد عبد الحميد أبو زيد - رسالة بعنوان "دوام سير المرافق العامة - جامعة عين شمس ١٩٧٥ .

(٢) د . سليمان الطماوى - المرجع السابق - ص ٢٥

يعرف الدكتور ماجد راغب الحلو المرافق العامة بأنها : "مشروعات تهدف الى تحقيق النفع العام ، وتحتفظ الحكومة بالكلمة العليا فى انشائها وادارتها والغائها " .

النشاط ذات النفع العام ومن أمثلة المرافق العامة منظورا اليها بالمعنى العضوى الجامعات والمستشفيات العامة ، وأقسام الشرطة ، والوزارات وفروعها بصفة عامة .

أما المعنى المادى فيقصد بة النشاط أو العمل الذى يمارسة المرفق تحقيقا للنفع العام ، ومن أمثلة المرافق المادية ، النشاط التعليمى وحماية الصحة ، وصيانة الامن ، وكافة الخدمات التى تقدمها الحكومة للجمهور .

تعريف المرفق العام بانة مشروع يجعلة يشمل المعنيين العضوى والمادى معا . وذلك نظرا لرحابة معنى كلمة المشروع ، لان المشروع يضم كلا من العاملين والأموال والانشطة التى يتولاها .

ولا تظهر أهمية التفرقة بين المرافق العضوية والمرافق المادية الا فى الحالات التى تكون فيها الهيئة التى تمارس النشاط المرفقى هيئة خاصة . وذلك كشركات الامتياز التى تعهد اليها السلطة العامة بادارة احد المرافق العامة كمرفق النقل أو توريد المياة أو التيار الكهربائى . اذ فى مثل هذة الحالات تكون امام مرفق مادى فحسب هو النشاط المرفقى . ولا تعتبر الهيئة التى تدير النشاط المرفقى مرفقا عاما فان الامر فى هذة الحالة يتعلق بمرفق عضوى . وهو الهيئة ، واخر مادى وهو النشاط وتختفى أهمية التفرقة بين نوعى المرافق العضوية والمادية .

وتتمثل أهمية التفرقة بين المرفق العضوى والمرفق المادى فى : مسألة الخضوع لاحكام أى من القانونين العام والخاص ومدى سلطة الحكومة على المرفق ، ففى حالة المرفق العضوى تخضع الهيئة والنشاط المرفقى الذى تقوم بة لاحكام القانون العام . وتبسط الحكومة سلطتها ليس فقط على النشاط المرفقى ، وانما كذلك على الهيئة المرفقية صاحبة هذا النشاط من حيث تنظيمها وعمالها واموالها أما فى حالة المرفق المادى فلا يخضع لاحكام القانون العام سوى النشاط المرفقى ، بينما تخضع الهيئة التى تديرة لاحكام القانون الخاص . وتتقلص سلطة الحكومة فتنحصر فى النشاط المرفقى ولا تمتد الى الهيئة الخاصة التى تمارسة سواء من حيث تنظيمها وعمالها وأموالها ، ويقتصر دور الحكومة بالنسبة للهيئة

الخاصة فى الاشراف على كيفية أدائها للنشاط المرفقى ومدى تحقيقه للصالح العام من عدمه .

عناصر المرفق العام:

يتميز المرفق العام عن المشروعات الخاصة بعدة عناصر لابد من توافرها لقيام المرفق العام وتتمثل تلك العناصر فيما يلى :

١- عنصر النفع العام:

يستهدف المرفق العام تحقيق النفع العام عن طريق اشباع حاجة عامة أو أداء خدمة عامة معينة . سواء أكانت هذة الحاجة أو تلك الخدمة مادية كتوفير السلع التموينية أم معنوية كالامن والتعليم والصحة العامة . ولا يعتبر المشروع مرفقا عاما مع ذلك الا اذا كان النفع العام الذى يحققة الافراد على الوجة الأكمل ، عجزا أو زهدا ، مما يستلزم تدخل الحكومة ، لذلك فان المشروعات الاقتصادية الصناعية أو التجارية التى تقيمها الدولة لا تعتبر مرافق عامة الا اذا استهدفت تحقيق النفع العام عن طريق توجية المشروعات الخاصة بما يتفق والمصلحة العامة . فاذا كانت تهدف أساسا الى مجرد تحقيق الربح فلا تعتبر مرافق عامة . أما اذا كانت تحقق ربحا دون أن يكون ذلك هو هدفها الاصلى وانما كنتيجة لنوعية نشاطها الاقتصادى فلا يغير ذلك من صفتها كمرافق عامة .

ولا يلزم لاعتبار المشروع مرفقا عاما أن تكون الخدمة التى يقدمها للناس كافية بلا مقابل مباشر . . اذ قد ترى الحكومة فرض رسوم معينة على المنتفعين ببعض الخدمات – كالرسوم الجامعية مثلا – مساهمة منهم فى تحمل بعض نفقات المرفق الذى يقدمها . وذلك بدلا من توزيع هذة النفقات على الكافة ، بتحميلها على الخزانة العامة ، وجعل الانتفاع بها مجانيا كما هو الشأن فى كثير من المرافق العامة ، خاصة تلك التى تقدم خدمات معنوية كمرفق الامن . ويستوى أن تقدم خدمة المرافق للامة بأجمعها كخدمة الامن ، أو لمنتفعين محددين بما يتوافر فيهم من شروط كخدمة التعليم .

٢- عنصـــر السلطـة العامـــة :

يتمثل عنصر السلطة العامة كعنصر من عناصر المرفق العام أن يكون للحكومة الكلمة العليا فى انشائة وادارته والغائه . فهى التى تقرر اعتبار نشاط معين مرفقا عاما . سواء أكانت الهيئة التى تتولاه عامة أم خاصة . وذلك بقانون يصدر بأنشاء المرفق أو بناء على قانون يخول احدى سلطات الدولة انشاءه ويكون لها القول الفصل فى أدارته أو الغائه .

٣- الخضوع لقدر من القواعد القانونية التى تحكم سيره:

كل مرفق عام يخضع لقدر معين من القواعد التى تحكم سيره ، والتى من شأنها ضمان ذلك السير بانتظام واطراد وكفالة مساواه الافراد فى الانتفاع بالخدمة التى يقدمها وتطوره طبقا للظروف الاقتصادية والاجتماعية للبلد التى يوجد فيها .

وبعد بيان ماهية المرفق العام والعناصر التى يقوم عليها سوف نقسم دراستنا للمرافق العامة الى أربعة مباحث كالاتى :

المبحث الاول : انشاء وتنظيم والغاء المرافق العامة .

المبحث الثانى : انواع المرافق العامة .

المبحث الثالث : طرق ادارة المرافق العامة .

المبحث الرابع : القواعد التى تحكم سير المرافق العامة

المبحـــث الاول

أنشـــاء وتنظيـــم والغـــاء المرافـــق العامـــة

الفـــرع الاول : انشاء والغـــاء المرافـــق العامـــة

١- ان أنشاء مرفق عام معناه أعتراف الجهة الادارية المختصة سواء كانت مركزية أو محلية بوجود حاجة جماعية ينبض اشباعها عن طريق هذا المرفق العام . ومن ثم فان تقرير مدى ضرورة اشباع حاجة من حاجات الجماعة بطريقة المرفق العام هو أمر متروك تقديره للجهة المختصة ولها حرية الاختيار بين انشاء المرفق من عدمه ولا يستطيع الافراد كأصل

عام اجبارها على أنشاء مرفق معين . وقد أكدت هذا المعنى محكمة القضاء الادارى فى أحد أحكامها حيث قضت " بأن القيام بالمشروعات العامة وتوزيعها على المدن والمناطق المختلفة لا يزال متروكا لتقدير السلطة التنفيذية تتصرف فية بمطلق حريتها واختيارها حسبما يتراءى لها وفقا لقدرتها المالية والامكانيات التى لديها (١) .

٢- ولما كان أنشاء المرافق العامة من شأن فرض قيود على حقوق الافراد وحرياتهم نظرا لان الادارة تستخدم فى أنشائها وادارتها وسائل القانون العام ، فقد كان لابد من أحاطة هذا الانشاء بشئ من الضمانات ولهذا فان الرأى الذى اعتنقة الفقة التقليدى فى فرنسا جرى على أنشاء المرفق العام يكون بقانون أو بناء على قانون . ومعنى ذلك أن يصدر قانون بانشاء مرفق معينة أو أن يخول القانون هيئة معينة (لاسيما المجالس المحلية) بأنشاء مرافق معينة يحددها فيكون الانشاء فى الحالة الاولى بقانون وفى الحالة الثانية بناء على قانون .

الا أن هذا الوضع قد تغير فى فرنسا منذ صدور دستور سنة ١٩٥٨ والذى أصبح بمقتضاة انشاء المرافق العامة من اختصاص الادارة .

أما فى مصر فيتم انشاء المرافق العامة بموجب قرارات جمهورية تصدر فى هذا الشأن وذلك استنادا الى نص المادة ١٤٦ من دستور سنة ١٩٧١ والتى تنص على أن " يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لانشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة " .

واذا كان انشاء المرافق العامة فى مصر يكون بمقتضى قرار جمهورى فانة توجد عدت ملاحظات لابد لنا من بيانها حول انشاء المرافق العامة فى مصر بصفة عامة واختصاص رئيس الجمهورية بأنشاء المرافق العامة بصفة خاصة . . وتتمثل تلك الملاحظات فيما يلى :

أ- أن رئيس الجمهورية وأن كان لة انشاء المرافق العامة بقرارات تصدر منة فى هذا الشأن الا أن الدستور لم يخول لة حق تفويض هذا الاختصاص ، فلا يجوز لرئيس الجمهورية تفويض غيرة فى أصدار القرارا الخاص بأنشاء مرفق معين .

ب- يتم انشاء المرافق العامة الاقليمية أو المحلية بموجب قرارات تصدرها المجالس المحلية المنتخبة للوحدات المحلية التى تقام فيها هذه المرافق وذلك وفقا لقوانين الحكم المحلى التى صدرت فى هذا الشأن واخرها القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

ج- برغم أن المرافق العامة - طبقا للدستور - يتم انشاؤها بقرارات جمهورية ، الا أن الادارة تضطر أحيانا الى أنشاء بعض المرافق العامة بقوانين ، وذلك اذا كان أنشاء المرفق الجديد يؤدى الى تعديل فى القوانين القائمة اعمالا للمبدأ الاصولى الذى يقضى بأنه لا يمكن تعديل قانون الا بقانون .

د- برغم من أن أنشاء المرافق العامة أصبح من أختصاص رئيس الجمهورية أو المجالس المحلية حسب الاحوال الا أنه غالبا ما يحتاج انشاء وأدارة هذه المرافق الى أموال يلزم اعتمادها من البرلمان ، ومن ثم يظل الانشاء بمقتضى القرار الجمهورى نظريا الى أن يأذن البرلمان ، بالاعتمادات المالية اللازمة .

٤- يتم ألغاء المرافق العامة بمعرفة الجهة المختصة بأنشائها وباتباع نفس الاداة القانونية التى استخدمت فى أنشاء المرفق فاذا كان انشاء المرفق قد تم بقانون فأن الغائة يتم أيضا بموجب قانون يصدر فى هذا الشأن ، أما اذا كان انشائه قد تم بمقتضى قرار جمهورى فأن الغائه يتم أيضا بصدور قرار جمهورى يفيد الغائة ، أما المرافق المحلية فان الغائها يتم بمعرفة المجالس المحلية التى قررت نشائها وبذات اداة الانشاء .

وكما أن أنشاء المرافق العامة يعد من الامور التقديرية للادارة ولا يستطيع أحد اجباره على أنشاء مرفق عام معين ، فان الغاء المرافق العامة يعد أيضا من الامور التقديرية للادارة ، ومن ثم فليس للمنتفعين من خدمة المرفق أو العاملين فيه الحق فى الاعتراض على الغاء المرفق بأدعاء حقوق مكتسبة لهم .

الفرع الثانى : تنظيم المرافق العامة

يقصد بتنظيم المرافق العامة وضع القواعد التى تسير عليها بعد نشائها وتتضمن تلك القواعد الهدف الذى أنشئ من أجلة المرفق العام ، وأساليب تحقيق هذا

الهدف ، والاسلوب الذى سيدار به المرفق ، كما تبين تلك القواعد ما اذا كان المرفق المنشأ سيلحق بشخص الادارى ، أم سيكون لة شخصية معنوية مستقلة ، وهى سيكون احتكارا للسلطة الادارية بحيث لا يباح لغيره مزاولة نشاط من نفس النوع أم سيترك للمشروعات المماثلة حق منافسة .

ومن المسلم به أن وسيلة تنظيم المرافق العامة هى القرارات الادارية فوفقا لاحكام المادة ١٤٦ من دستور سنة ١٩٧١ يتم تنظيم المرافق العامة بقرارات تصدر فى هذا الشأن من رئيس الجمهورية أما بالنسبة للمرافق الاقليمية فيتم تنظيمها بمعرفة الجهة التى أنشأتها .

ويقول استاذنا الدكتور سليمان الطماوى فى هذا الصدد أنة أذا كانت هناك وجهة نظر فى اشتراط أن يكون أنشاء المرافق العامة بقانون أو بناء على قانون لما يستتبعة هذا الانشاء من مساس بحريات الافراد فى معظم الأحوال ، وانفاق الاموال فى جميع الاحوال ، فأنة من الصالح أن يترك للسلطة التنفيذية تنظيم بحسب ما يتوافر لديها من الخبرة وحاجة العمل . كما أنة من الاسلم أن يمكنها من تعديل القواعد التى يسير عليها المرفق بسهولة لتستجيب بسرعة لمقتضيات الظروف (١) .

ونحن نؤيد أستاذنا الدكتور سليمان الطماوى فى الرأى ونضيف الى الحجج الذى استند اليها حجة أخرى تتمثل فى أن اشتراط صدور قانون لتنظيم المرفق العام سوف يؤدى الى عدم مواكبة المرافق العامة للتطورات الاقتصادية والاجتماعية المتلاحقة فى المجتمع نظرا لان صدور أى قانون يستغرق فترة طويلة من بدء اعدادة الى اصدارة وهذا من شأنة أن يجعل مبدأ قابلية المرفق العام للتغير والتبديل مجرد هدف نظرى لا يتم تحقيقة فى الواقع العملى بالسرعة والسهولة المطلوبة لكى تناسب الخدمات التى يؤديها المرفق مع ظروف المجتمع المتطورة بصورة مطردة .

---

(١) د . سليمان الطماوى – المرجع السابق – ص ٣٥ .

ولقد أوضحت محكمة القضاء الادارى فى حكمها الصادر فى ٣ مارس سنة ١٩٥٧ مبررات ترك تنظيم المرافق العامة للسلطة التنفيذية قضت بأنة :

" ...... يقتضى أن يترك للسلطة التنفيذية تنظيم المرفق ، ووضع القواعد التى يسير عليها بعد انشائة بحسب ما يتوافر لديها من الخبرة والفنية وحاجة العمل . فهى التى تقرر ما اذا كانت أدارة المرفق الجديد تتولاها الدولة بنفسها أو بواسطة غيرها من الهيئات العامة أو الخاصة ، أو ما اذا كان أسلوب ادارة هذا المرفق العام هو الاستغلال المباشر عن طريق السلطة الادارية أو أن يعهد به الى الافراد يديرونه فى شكل التزام أو ما اذا كان هذا المرفق سيكون محتكرا أو تتنافس فيه المشروعات الخاصة ، وتحديد الشروط الواجب توافرها لدى الافراد لامكان انتفاعهم بهذا المرفق العام . ومن ثم فأنة يجب تمكين السلطة التنفيذية من تعديل القواعد التى يسير عليها المرفق بسهولة لتستجيب بسرعة لمقتضيات الظروف ، ولكى تتمكن من وزن مختلف السبل التى يصبح لها أن تسلكها لتتخير منها أفضلها وأقومها فيما تقرره من اشتراطات " (١)

المبحث الثانى

أنواع المرافق العامة

يمكن تقسيم المرافق العامة أقساما متعددة بحسب الزاوية التى تنظر منها اليها ، فمن حيث طبيعة ما تقدمة المرافق العامة الى الجمهور يمكن تقسيمها الى مرافق انتاج ومرافق خدمات ، تقوم الاولى بانتاج بعض المواد الاستهلاكية الضرورية كمياة الشرب ومواد الوقود ، بينما تقدم الاخرى بعض الخدمات كخدمة الصحة أو المواصلات .

وبالنظر الى النطاق الاقليمى الذى يزاول فية المرفق نشاطة ومدى هذا النشاط يمكن أن نفرق بين المرافق العامة القومية والمرافق المحلية .

---

(١) حكم محكمة القضاء الادارى الصادر بتاريخ ٣ مارس ١٩٥٧ والمنشور فى مجموعة مجلس الدولة (محكمة اتلقضاء الادارى) س ١١ ص ٢٣٩ .

ومن حيث طريق المساهمة فى المنفعة العامة تنقسم المرافق الى مرافق يدخل الفرد معها فى علاقة خاصة ليحصل على ما تقدم من خدمة ويسمى "منتفع" وذلك المرافق الصناعية والتجارية وبعض المرافق الادارية كمرفق التعليم . ومرافق تقدم مزايا شخصية ولكن بطريقة غير مباشرة ودون الدخول فى علاقة مع الفرد الذى يطلق علية فى هذة الحالة مستعمل وذلك كما فى حالة مرفق صيانة الطرق والكبارى . ونوع ثالث مخصص للشعب كله دون أن يحصل منه أحد على منافع بصفة فردية . وذلك كمرفق الدفاع ومرفق البحث العلمى (١) .

وسوف نكتفى هنا ببيان أهم تقسيمات المرافق العامة وهم ثلاث أنواع من التقسيمات ، التقسيم الاول : تقسيم المرافق العامة حسب طبيعة نشاطها الى مرافق أدارية ، واقتصادية ونقابية أو مهنية ، والتقسيم الثانى : وه تقسيم المرافق العامة وفقا لمدى نشاطها وأهميتها ، الى مرافق قومية ومرافق اقليمية .

وسوف نخص لكل تقسيم من تلك التقسيمات مطلب مستقل .

المطلب الاول

المرافق العامة الادارية والمرافق الاقتصادية (صناعية وتجارية) والمرافق النقابية أو المهنية

أولا : المرافق الادارية العامة :

يمكن تعريف المرافق الادارية بأنها تلك التى تتولى نشاطا لا يزاولة الافراد عادة أما

---

(١) راجع جان ريفرو مؤلفة بعنوان القانون الادارى – الطبعة الثالثة – ص ٦٦٩ .

لعجزهم عن ذلك وأما لقلة أو انعدام مصلحتهم فية ومثال المرافق الادارية ، مرافق الدفاع والشرطة ، والقضاء ، والصحة والتعليم .... الخ .

وتستهدف تلك المرافق الدفاع عن سلامة الدولة من الناحية الداخلية ، وتحقيق العدالة بين أفراد شعبها .

ويترتب على أعتبار مرفق عام مرفقا اداريا خضوعة التام للقانون العام ما لم تلجأ ادارتها الحرة - على سبيل الاستناد - الى اتباع وسائل القانون الخاص .

ثانيا : المرافق العامة الاقتصادية :

المرافق الاقتصادية هى المرافق التى تتخذ موضعا لها نشاطا تجاريا أو صناعيا مماثلا لنشاط الافراد . ونظرا لطبيعة نشاط هذة المرافق فأنها تخضع لاحكام القانون الخاص فى حدود كبيرة دون أن يمنع ذلك من خضوعها لاحكام القانون العام بأعتبارها نوعا من أنواع المرافق العامة .

ومن امثلة المرافق العامة الاقتصادية : مرافق النقل بالسكك الحديدية أو السيارات أو الطائرات والبريد والتلغراف والتليفونات وتوريد المياة والغاز ، والسينمات والمسارح .... الخ .

ونتحدث فيما يلى عن معيار تميز المرافق الاقتصادية عن غيرها من المرافق العامة الاخرى ، ثم مدى خضوع تلك المرافق لكل من القانونين العام والخاص .

(أ) معيار تميز المرافق الاقتصادية :

ونظرا لاهمية التفرقة بين المرافق العامة الادارية والمرافق العامة الاقتصادية فى تحديد القانون الذى يحكم المرفق ، والمحكمة المختصة ، ولهذة التفرقة من أثر هام فى تحديد أسلوب ادارة المرافق لذلك حاول الفقهاء وضع معيار للتميز بينهما الا أنهم لم يتفقوا فى الاخذ بمعيار معين فكل منهم يخضع معيار التميز الذى يتفق مع الزاوية التى ينظر منها الى كل من المرفق الادارى والمرفق الاقتصادى كذلك وضع مجلس الدولة الفرنسى معيار قضائيا فردوها فى هذا الشأن وسوف نعرض فيما يلى لكل

من المعايير التى أتى بها الفقهاء ثم نعرض للمعيار القضائى الذى أخذ بـه مجلس الدولـة الفرنسى ثم ندلى برأينا فى هذا الموضوع .

١- ذهب بعض الفقهاء الى أنه يمكن التفرقة بين المرافق العامة الادارية والمرافق العامة الصناعية والتجارية بالرجوع الى شكل المشروع أى الى مظهره الخارجى فإن كان له شكل ومظهر المشروعات الصناعية والتجارية فهو مرفق تجارى وصناعى والا فهو مرفق إدارى .

٢- ويرى أخرون الرجوع الى الطرق والاساليب التى تتبع فى أدارة المرفق فإن كانت طرقا أو أساليب صناعية أو تجارية فهو مرفق صناعى أو تجاري والا فهو مرفق إدارى .

٣- ويرى فريق ثالث الرجوع الى الغرض الذى يستهدفه المرفق فإن كان هذا الغرض هو تحقيق الربح فهو مرفق صناعى أو تجارى والا فهو مرفق ادارى .

٤- ويرى فريق رابع الرجوع فى تحديد طبيعة المرافق العامة الصناعية والتجارية إلى موضوع نشاط المرفق . فلا يعتبر المرفق فى نظر هذا الفريق من الفقهاء مرفقا صناعيا أو تجاريا إلا إذا كان الموضوع نشاطه القيام بأعمال تجارية طبقا للتعريف المنصوص عليه فى قانون التجارية بهذا النوع من الاعمال . وعلى هذا الاساس يعرف هؤلاء الفقهاء المرافق الصناعية والتجارية بأنها المرافق التى يكون موضوع نشاطها الرئيس القيام بعمليات تجارية أو صناعية كالشراء بقصد البيع أو شراء المحصولات والمواد الأولية بقصد تصنيعها وتحويلها وبيعها بعد ذلك فى صورتها الجديدة .

ويعد المعيار الاخير أكثر المعايير الفقهية شيوعا .

٥- المعيار القضائى : يتضح من أحكام القضاء الفرنسى سواء الصادرة من مجلس الدولة الفرنسى أو من محكمة التنازع الفرنسية ، أن القضاء الادارى فى فرنسا يستهدى فى تحديد المرافق الاقتصادية والتجارية بمعيار يتكون من عنصرين :

أ- عنصر موضعى : ويتعلق بطبيعة النشاط الذى تزاولة الادارة ، اذ يتعين أن يكون هذا النشاط صناعيا أو تجاريا بطبيعتة ، الا أنة ليس من الضرورى التزام معيار القانون التجارى فى هذا الخصوص بل يكفى أن يدخل نشاط المرفق فى باب الانتاج أو التوزيع ، فيدخل فى مجال هذا المدلول النشاط الزراعى والصناعات الاستخراجية .

ب- عنصر شخصى : ويضع فى الاعتبار رغبة الادرة فى تنظيم وادراة المرفق الذى يزاول النشاط السابق ، بمعنى أنة لا يكفى أن يتحقق فى المرفق محل البحث العنصر الاول ، وانما يجب أن تكشف الادارة عن نيتها فى أخضاعه للنظام القانونى المقرر للمرافق التجارية والصناعية بأن تتولى الادارة تسيره فى ظروف مماثلة للمشروعات الخاصة .

ويقول الفقية الفرنسى لوبادير فى شرح هذا العنصر الاخير أن المرفق الذى يكون موضوعة القيام بنشاط صناعى أو تجاري من نفس نوع النشاط الذى يقوم بة الافراد لا يعتبر من ذلك مرفقا صناعيا أو تجاريا اذا ظهرت نية السلطة العامة فى أخضاعة لنظام القانون العام أى بشروط وفى ظروف تخالف الشروط والظروف المتبعة فى تنظيم وادارة المشروعات الخاصة (١) .

ونحن نرى أن المعيار القضائى الذى يعتمد علية مجلس الدولة الفرنسى يتميز المرافق الصناعية والتجارية عن غيرها من المرافق العامة الاخرى هو أفضل المعايير جميعا .

---

(١) راجع : لوبادير - المرجع السابق - ص ٥٧٧ .

(ب) مدى خضوع المرافق الصناعية والتجارية للقانون الخاص :

اذا كانت المرافق العامة الادارية تخضع كأصل لقواعد القانون العام وأستنادا لقواعد القانون الخاص فى الحالات التى يرى فيها القائمين على المرفق الالتجاء الى قواعد القانون الخاص ، فان المرافق الصناعية والتجارية على العكس من ذلك اذا انها تخضع بحسب الاصل لقواعد القانون الخاص واستثناء لقواعد القانون العام ويرجع ذلك الى طبيعة نشاط المرافق الصناعية والتجارية .

والمتبع لقضاء مجلس الدولة الفرنسى أن المجلس يزيد التدريج من نطاق نشاط هذة المرافق الذى يحكمة القانون الخاص وبالتالى يكون الاختصاص هى مرافق عامة لذلك فأنها تستفيد من وسائل القانون العام كلما كانت هذة الوسائل لازمة أو مفيدة لها فى أدائها لوظائفها . . ومثال ذلك نزع الملكية والاستيلاء المؤقت والاشغال العامة والقرارات الادارية ، أما فيما عدا ذلك يكون الاختصاص للمحاكم القضائية والقانون الواجب التطبيق هو القانون الخاص .

واذا كان من العسير وضع معيار قاطع لـ .. الحالات التى يخضع فيها المرفق الاقتصادى أو التجارى لاختصاص المحاكم القضائية والقانون الخاص وتلك التى يخضع فيها لاختصاص المحاكم الادارية والقانون العام ، فأن مجلس الدولة الفرنسى يخضع الامور التالية للقانون الخاص : (١) .

أ- عمال المرافق الاقتصادية والتجارية : يقسمهم مجلس الدولة الفرنسى قسمين : العمال الذين يشغلون وظائف الرياسة والتوجية وهم المديرون والحاسبون ويعتبروهم موظفي عموميين يخضعون للقانون العام . أما غيرهم فيعتبرهم أجراء يخضعون للقانون الخاص .

---

(١) راجع مجموعة أحكام المحكمة الادارية العليا ص ٣ ص ١١٠٣ .

ب- النظام المالى لهذة المرافق يخضع بقدر المستطاع للطرق المتبعة فى المشروعات الخاصة كقاعدة عامة، مع وجود تحفظات ترجع الى الطبيعة العامة لهذة المرافق . كما أنها تشبة المشروعات الخاصة الى حد كبير فيما يتعلق بخضوعها للضرائب .

جـ- جميع دعاوى المسئولية الناجمة عن نشاط هذة المرافق يحكمها القانون الخاص، والاختصاص بها للمحاكم القضائية، سواء وقع الضرر على الغير أو على عميل المرفق .

د- الاصل فى عقود هذة المرافق أنها عقود خاصة، ولكنها مع ذلك تستطيع أن تبرم عقودا عامة اذا ما ضمنت عقودها شروطا لا يقرها القانون الخاص .

هـ- علاقة المرفق بعملائة يخضعها القضاء للقانون الخاص بصفة أساسية، فالمنتفع من خدمات المرفق التجارى يتواجد فى مركز قانونى خاص، ومن يتعاقد فى ظل القانون الخاص .

ثالثا : المرافق النقابية أو المهنية :

المرافق النقابية أو المهنية، هى المرافق التى تتخصص فى الاشراف على نشاط مهنية معينة ويتولاها أبناء المهنة أنفسهم، ولقد ظهر هذا النوع من المرافق العامة وانتشر عقب الحرب العالمية الثانية . ومن أمثلة تلك المرافق فى مصر نقابة المحامين ونقابة الاطباء، ونقابة المهندسين، ونقابة الزراعيين، وغيرها من النقابات الاخرى، وكذلك الغرف المهنية مثل الغرفة التجارية وغرفة الصناعات الحرفية وغرفة السينما وغيرها من الغرف المهنية .

وتقوم المرافق المهنية على أساس أن يعهد بتنظيم مهنة معينة والاشرف عليها أعضاء منتخبين من أبناء نفس المهنة ويخولهم القانون بعض امتيازات السلطة العامة لكى يتمكنوا من ادارة المرفق المهنى واهم تلك الامتيازات سلطة البت والتقرير من جانب واحد .

وتتولى النقابة تمثيل المهنة أمام الغير وكذا أمام الدولة وتقوم بالاشراف على التنظيم الداخلى للمهنة، واصدار اللوائح والقرارات الادارية اللازمة لذلك،

وتراقب وتنظيم القيد فى جدولها بالنسبة للاعضاء الجدد ، وللنقابة أيضا حق اصدار القرارات التأديبية ضد الاعضاء الذين يرتكبون جرائم تأديبية ، وتخضع هذة السلطة الاخيرة للقواعد التى تحكم الاجراءات التأديبية ضد الموظفين العموميين .

والقرارات التى تصدرها النقابات المهنية تخضع لرقابة القضاء الادارى على أعتبار أن سلطة البت والتقرير التى تمارسها تلك النقابات والمتمثلة فى حقها فى أصدار قرارات ملزمة لاعضائها تعد احدى وسائل القانون العام ومن ثم تخضع لرقابة القضاء الادارى .

ولقد أصدر مجلس الدولة المصرى فى هذا الصدد احكاما تؤكد حق النقابات المهنية فى القيام بالاعمال السالفة الذكر ، ومن أقدم أحكامة وأوضحها فى هذا الشأن حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٢ أبريل سنة ١٩٥٨ حيث قضت بأن " تنظيم المهن الحرة الطب والهندسة والمحاماة ، وهى مرافق عامة ، مما يدخل فى صميم اختصاص الدولة بوصفها قوامة على المصالح والمرافق العامة . فاذا رأت الدولة أن تتخلى عن هذا الامر لاعضاء المهن أنفسهم لانهم أقدر عليه ، مع تخويلهم نصيبا من السلطة العامة يستعينون به على تأدية رسالتهم مع الاحتفاظ بحقها فى الاشراف والرقابة تحقيقا للصالح العام ، فان ذلك لا يغير من التكييف القانونى لهذة المهن بوصفها مرافق عامة " (١) .

والمرافق النقابية مثلها مثل المرافق الاقتصادية اذ أنها تخضع لكل من القانونين العام والخاص معا ، ويمكننا أن نضع معيارا للمسائل المتعلقة بالنقابات المهنية والتى تخضع للقانون العام وتلك التى تخضع للقانون الخاص فالمسائل المتصلة بتنظيم المهنة تخضع لاحكام القانون العام مثال ذلك شروط القيد فى النقابة ، ولوائح الجزاءات الخاصة بها والقرارات التأديبية التى يصدرها مجلس النقابة فى شأن أعضائها المخالفين للوائحها .

---

(١) راجع مجموعة أحكام المحكمة الادارية العليا ص ٣ ص ١١٠٣ .

كل تلك المسائل تخضع للقانون العام ومن ثم ينعقد الاختصاص بنظرها للقضاء الادارى اما ما عدا ذلك من أعمال النقابة كتلك المتصلة بالعاملين فيها ومعاشات أعضائها وأموالها الخاصة وعقودها فتحكمها قواعد القانون الخاص ويكون القضاء العادى هو المختص بنظر المنازعات المتعلقة بها .

واذا كان كل مرفق من المرافق المهنية والمرافق الاقتصادية - كما سبق القول - يخضع لكل من القانونين العام والخاص ، الا أنهم يختلفوا فى نوعية ما يخضع لكل منها من شئون ، بينما تخضع المرافق المهنية من حيث بنيانها للقانون الخاص ونشاطها للقانون العام ، تخضع المرافق الاقتصادية من حيث بنيانها للقانون العام ونشاطها للقانون الخاص (١) .

المطلب الثانى

المرافق العامة القومية والمرافق الاقليمية

تنقسم المرافق العامة وفقا لمدى نشاطها وأهميتها الى مرافق عامة قومية ومرافق عامة أقليمية .

فالمرافق العامة القومية هى التى يمتد نشاطها ليشمل اقليم الدولة كلة ويستفيد منها أكبر عدد من المقيمين على ذلك الاقليم غالبا ما تكون تلك المرافعة ذات أهمية كبرى ، ولهذا تحرص الدولة على أن يكون الاشراف عليها منوطا بها حتى تؤدى تلك المرافق خدماتها على الوجة الأكمل . ومن أمثلة المرافق القومية مرفق الدفاع (القوات المسلحة) والشرطة والبريد والسكك الحديدية والتليفونات والمتاحف العامة .

أما المرافق الاقليمية فهى التى يقتصر نشاطها على جزء محدد من أقليم الدولة كمحافظة أو مدينة أو قرية ، ومن ثم فان هذا النوع من المرافق يكون أقل من المرافق العامة من حيث المدى الاقليمى الذى يمتد اليه نشاطها ، وأيضا أقل من المرافق العامة أهمية نظرا لان المرافق الاقليمية لا تؤدى خدمات الا لسكان الاقليم الموجود

---

(١) راجع دى لوبادير - المرجع السابق - ص ٦٣٧ .

فيه . ومن أمثلة المرافق الاقليمية النقل داخل اقليم معين بالسيارات ، ومثل توريد المياة داخل مدينة أو أقليم معين .

ويرى البعض أن أساس التفرقة بين المرافق القومية والمرافق الاقليمية يكون بالنظر الى الجهة التى أنشأت المرفق ، فان كانت السلطات المركزية هى التى أنشأته وتحملت نفقاته كان مرفقا قوميا واذا كان المرفق أنشئ بمعرفة السلطات المحلية كان مرفقا اقليميا وهذة التفرقة فى نظرنا تعد تفرقة مقبولة منطقيا .

والتفرقة بين المرافق القومية والمرافق المحلية ليس المقصود منها مجرد بيان نوع من أنواع تقسيمات المرافق العامة ، بل أن معرفتها تؤدى الى نتيجة عملية غاية فى الاهمية ، التفرقة بين المرافق العامة القومية والمرافق العامة الاقليمية تؤدى الى تحديد الجهة المسئولة عن الافعال الضارة التى تقع من المرفق العام والعاملين فية ، فاذا كان المتسبب فى المسئولية مرفقا عاما قوميا كمرفق الدفاع أو الشرطة مثلا ، فان المسئولية تقع على عاتق السلطات المركزية أى الدولة ، أما اذا كان المرفق اقليميا فان المسئولية تتحملها الوحدة المحلية التى يتبعها المرفق سواء كانت تلك الوحدة المحلية هى المحافظة أو المركز أو المدنية أو القرية .

المبحث الثالث
طرق ادارة المرافق العامة

تتنوع طرق ادارة المرافق العامة حسب طبيعة المرفق وظروفة ، فالادارة حين اختارها طريقة ادارة مرفق من المرافق تضع نصب عينيها اعتبارات متعددة سياسية واجتماعية واقتصادية فالمرافق التى تمس الدولة فى كيانها كمرفق الدفاع والبوليس . ليست كغيرها من المرافق الاقل أهمية ، كما أن المرافق ذات الصيغة الصناعية والتجارية تحتاج بطبيعتها الى وسائل تختلف عن الطرق المتبعة فى أدارة المرافق الادارية البحتة .

ولهذه الاعتبارات وغيرها تعددت طرق ادارة المرافق العامة لا سيما من حيث درجة تدخل الدولة ، واذا كان للحكومة فى نهاية الامر الكلمة العليا فى ادارة أى مرفق عام فان مدى تدخلها فى شئونه يختلف باختلاف طريقة ادارته .

فمن الطرق ما تنطوى على هيمنة الدولة على المرفق العام هيمنة تامة من جميع النواحى ، كما هو الحال فى طريقة الاستغلال المباشر ، ومنها ما تقل فيه درجة رقابة الدولة ، بحيث يكون للافراد - بصفتهم أفرادا - مجال كبير فى تمويل المرفق العام وأدارته ، كما هو الحال فى أسلوب الامتياز . وبين هاتين الطريقتين طرق أخرى مشتقة منها تتفاوت فيها مدى رقابة الدولة .

وأهم طرق ادارة المرافق العامة هى :

١- الاستغلال المباشر .

٢- الهيئات العامة .

٣- عقد الامتياز (الالتزام) .

٤- الاستغلال غير المباشر (أو مشاطرة الاستغلال) .

٥- الاستغلال المختلط.

وسوف نعرض فيما يلى لكل طريقة من الطرق السالفة الذكر بالتفصيل المناسب .

المطلب الاول
الاستغلال المباشر

الاستغلال المباشر هو أن تقوم الادارة بنفسها بتشغيل المرفق بأساليب القانون العام مستخدمة فى ذلك عمالها وأموالها سواء أكانت الادارة مركزية أم محلية . ولا يستمتع المرفق فى هذة الحالة شخصية معنوية مستقلة .

وتتبع طريقة الاستغلال المباشر عادة فى ادرة المرافق العامة الادرية نظرا لخطورتها ولاحجام الافراد عن القيام بها لقلة أو أنعدام أرباحها . غير أن الحكومات تلجأ الى هذة الطريقة أحيانا لادارة بعض المرافق الصناعية أو التجارية كمرفق السكك

الحديدية أو الاتصالات السلكية واللاسلكية . وأيا كان السبب فى ذلك فان اتباع هذة الطريقة بالنسبة للمرافق الاقتصادية لا يساعد على رفع كفاءتها الانتاجية نظرا لما تنطوى علية من روتين وتعقيدات لا تتفق وطبيعة هذة المرافق وظروف تشغيلها . ويترتب على اتباع أسلوب الاستغلال المباشر فى أدارة المرفق العام سواء كان اداريا أو اقتصاديا خضوعة لاحكام القانون العام سواء من ناحية ادارتة وكيفية سير العمل بة أو من ناحية القواعد المالية التى تسرى علية ونظام خدمة العاملين فية .

المطلب الثانى
الهيئة العامة

الهيئة العامة عبارة عن مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة ويتمتع بالشخصية المعنوية ، ولقد اتجهت معظم الدول حديثا الى اتباع اسلوب الهيئة العامة فى ادارة مرافقها العامة خاصة بعد الانتقادات التى وجهت الى أسلوب الاستغلال المباشر .

وتعتبر طريقة الادارة بأسلوب الهيئة العامة من طرق الادارة المباشرة للمرفق العام ، فهى طريقة لا تختلف عن طريقة الاستغلال المباشر الا فى تمتع المرفق بالشخصية المعنوية ، ومن أجل ذلك فان عمال الهيئة العامة يعدون موظفون عموميون كما أن أموالها أموال عامة وقراراتها قرارات ادرية ويحكمها القانون الادارى .

فالمرفق الذى يدار عن طريق الهيئة العامة يمنح الشخصية المعنوية ليتحقق له قدر كبير من الاستقلال يساعده على تحقيق أهدافه . ولهذا تعتبر الادارة عن طريق الهيئة العامة من اللامركزية ، يطلق عليها الفقهاء اصطلاح "اللامركزية المرفقية" .

ويترتب على تمتع المرفق العام - الذى يدار بأسلوب الهيئة العامة - بالشخصية المعنوية أن ينال إستقلالا كبيرا فى مباشرة شئونة وتتضح مظاهر ذلك الاستقلال فيما يلى :

١- تكون لة ذمة مستقلة عن مالية الدولة بحيث يستقل بايرادتة ومصروفاته ، فيكون لة الفائض وعلية الديون .

٢- يكون له الحق فى قبول الهبات والوصايا .

٣- ترفع علية الدعاوى ويكون له حق التقاضى والتعاقد .

٤- يتحمل وحدة المسئولية عن أفعالة الضارة .

٥- حرية التعاقد واجراء جميع التصرفات والاعمال التى من شأنها تحقيق الهدف الذى أنشئت من أجلة .

٦- وضع اللوائح الداخلية لتنظيم أعمالها متضمنة القواعد التى تتبع فى أدارتها والتى يجرى عليها العمل فى حساباتها وادارة أموالها .

الا أن هذا الاستقلال الذى تتمتع بة الهيئات العامة مقيد بقيدين هما :

(أ) قيد التخصيص : فالهيئات العامة تنشأ لتحقيق أغراض محددة ليس لها أن تخرج عليها . ولهذا فأن القرار الجمهورى الصادر بأنشاء الهيئة العامة ينص عادة على الاغراض التى يكون للهيئات مباشرتها دون غيرها . ويترتب على هذة القاعدة نتيجة رئيسية من مقتضاها الا تستطيع الهيئة العامة قبول هدية أو وصية مخصصة لتحقيق غايات ليس منوطا بالهيئة تحقيقها .

(ب) خضوع الهيئات العامة للواصاية الادرية : فاستقلال الهيئة العامة ليس مطلقا ولكن تمارس الادارة العامة عليها رقابة من نوع رقابتها على الهيئات المحلية لكى تتأكد من عدم خروج الهيئة على قرار انشائها .

وسوف نتناول فيما يلى النظام القانونى للهيئات العامة .

النظام القانونى للهيئات العامة :

كان أول قانون يتحدث عن المرافق العامة ذات الشخصية المعنوية فى مصر هو قانون المؤسسات العامة رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ ، الذى قنن ما أستقر علية الفقة والقضاء من أحكام عامة تخضع لها المؤسسات العامة بكافة أنوعها . ثم أصدار المشرع القانون رقم ٢٦٥ لسنة ١٩٦٠ والقانون رقم ٢٦٧ لسنة ١٩٦٠ أيضا ليحكمها نوعين من المؤسسات العامة هما المؤسسات العامة الاقتصادية والمؤسسات العامة التعاونية ،

مع الرجوع بشأنها فيما لم يرد فية نص للاحكام العامة الواردة فى القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ .

ولقد كان اصطلاح مؤسسة عامة واصطلاح هيئة عامة فى ذلك الوقت يستعملان كمترادفين (١) الى أن تدخل المشرع ليفرق فى أطار الاشخاص المرفقية أو المصلحية بين المؤسسات العامة والهيئات العامة فأصدر قانون المؤسسات العامة رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ وقانون الهيئات العامة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ الذى لا يزال مطبقا حتى الان . ثم ألغى القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ ليحل محلة قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ ثم قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ الذى لم يزل سارى المفعول حتى الان رغم الغاء المؤسسات العامة بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ (٢) .

ويستفاد من المذكرة الايضاحية لقانون المؤسسات العامة السابق رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ أن معيار التفرقة بين المؤسسة العامة والهيئة العامة كان يقوم أساسا على طبيعة

---

(١) لقد استخدمت بعض القوانين الاصطلاحية معا للتعبير عن نفس الشخص المعنوى فالمادة الاولى من القانون رقم ١٦٧ لسنة ١٩٥٨ مثلا تنص أن " تنشأ هيئة بأسم الهيئة العامة لشئون البترول وتعتبر من المؤسسات العامة " والمادة الاولى من القانون رقم ٢٣١ لسنة ١٩٥٨ تقضى بأن " تنشأ مؤسسة عامة تلحق بوزارة المواصلات وتسمى الهيئة العامة لشئون النقل المائى " .

(٢) لا يزال اصطلاح المؤسسات يستخدم فى مصر بمعان متعددة . فالمادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ تتحدث عن الخطر الذى " يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى " ويقصد بالمؤسسات هنا سلطات الدولة الثلاث بل وأى جهة ادارية فى الدولة والمادة السادسة من القانون الاستيفائى رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ . تعاقب من يعمل على " منع مؤسسات القطاع العام أو الخاص أو معاهد العلم من ممارسة عملها " ويقصد بمؤسسات القطاع العام بعد الغاء المؤسسات العامة بالقانون ١١١ لسنة ١٩٧٥ كافة شركاتة ووحداتة الاقتصادية . أما مؤسسات القطاع الخاص فتعنى المشروعات الخاصة .

النشاط الذى يتولاه الشخص الموفق . فالمؤسسة العامة تمارس نشاطها تجاريا أو صناعيا أو زراعيا أو ماليا ، أما الهيئة العامة فتقوم بخدمة عامة من الخدمات التى كانت تقوم بها الدولة ورؤى أن يعهد بها الى هيئة مستقلة تحقيقا للمرونة فى الادارة .

والهيئة العامة بهذا المعنى هى فى الحقيقة مؤسسة عامة ادرية بالمقارنة بالمؤسسات العامة الاقتصادية التى احتفظ بها المشرع قبل الغائها بتسمية المؤسسة العامة .

ومن أمثلة الهيئات العامة فى مصر هيئة السينما والمسرح والموسيقى ، وهيئة السلع التموينية ، وهيئة المواصلات السلكية واللاسلكية ، هيئة البترول وغيرها .

وسوف نتناول فى مجال النظام القانونى للهيئات العامة أنشاء والغاء الهيئات العامة ، وإدارة الهيئات العامة ، الاحكام المترتبة على اعتبار الهيئة العامة مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة . وأخيرا مدى الرقابة على الهيئات العامة .

أولا : انشاء والغاء الهيئات العامة :

تنشأ الهيئات العامة وتلغى أو تدمج فى غيرها بقرار من رئيس الجمهورية فتنص المادة الاولى من فقانون الهيئات العامة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ على أنة "يجوز بقرار من رئيس الجمهورية انشاء هيئة عامة لادارة مرفق ما يقوم على مصلحة أو خدمة عامة ، وتكون لها الشخصية الاعتبارية" . ويتضمن القرار الصادر بانشاء الهيئة العامة طبقا لنص المادة الثانية - بيان أسمها ومركزها والغرض من انشائها وأموالها وما تتمتع به من اختصاصات السلطة العامة لتحقيق الغرض الذى أنشئت من أجله . وتطبيقا للقاعدة العامة التى تقضى بأن يكون الالغاء بنفس أداة الانشاء ، قضت المادة ١٧ من قانون الهيئات العامة بأن "يكون ادماج الهيئات والغاؤها بقرار من رئيس الجمهورية .

غير انة اذا كان انشاء الهيئة العامة أو الغاؤها يمس أوضاعا قانونية لا يجوز المساس بها الا بقانون ، ففى هذة الحالة تكون أداة الانشاء والالغاء هى القانون وليس القرار الجمهورى . وذلك لان القرار مهما علا مصدرة أقل درجة من القانون .

وبصفة عامة فان الهيئة العامة تنقضى أما بسحب الشخصية المعنوية منها وفى هذة الحالة يبقى المرفق العام ولكنه يدار باسلوب الاستغلال المباشر ، أو بالغاء المرفق العام نفسة للاستغناء عنة ، أو بادماج الهيئة فى هيئة عامة أخرى .

ثانيا : ادارة الهيئات العامة :

يتولى ادارة الهيئة العامة كل من مجلس ادارة الهيئة ورئيس مجلس الادارة . ونوجز فيما يلى عنهما :

١- مجلس أدارة الهيئة :

يعتبر مجلس ادارة الهيئة - طبقا لنص المادة السابعة من القانون - هو "السلطة العليا المهيمنة على شئونها ، وتصرف أمورها ، وأقتراح السياسة التى تسير عليها ، ولة أن يتخذ ما يراة لازما من القرارات لتحقيق الغرض الذى قامت من أجلة وفقا لاحكام هذا القانون ، وفى الحدود التى بينها قرار رئيس الجمهورية الصادر بانشاء الهيئة" . وفى الحدود التي بينها قرار رئيس الجمهورية الصادر بأنشاء الهيئة" . ولة أصدار القرارات واللوائح المتصلة بشئون الهيئة من النواحى الادارية والمالية والفنية والعمالية وكذلك الموافقة على مشروع الميزانية أو موازنة الهيئة . ولة تفويض بعض أختصاصاتة الى رئيس المجلس أو بعض أعضائة أو لجنة مشكلة منة .

ويبين تشكيل المجلس وطريقة إختيار اعضائه والاحكام الخاصة بمرتباتهم أو مكافأتهم فى القرار الجمهورى الصادر بأنشاء الهيئة ، "المادة السادسة من القانون" .

٢- رئيس مجلس الادارة :

يقوم رئيس مجلس الادارة بتنفيذ قرارات المجلس ، وتصريف شئون الهيئة ، وأعداد مشروع ميزانيتها ، وتمثيلها فى مواجهة أصحاب الشأن . ولة أن يفوض بعض المديرين فى جانب من أختصاصاته ، وذلك طبقا لنص المادة التاسعة من القانون .

ثالثا : الاحكام المترتبة على أعتبار الهيئة العامة مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة :

تعتبر الهيئة العامة طبقا للقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ شخصا معنويا عاما أو شخصا اداريا يتمتع بالشخصية المعنوية ويترتب على ذلك عدة أحكام هى :

١- فللهيئة ميزانية خاصة ، وان كانت ملحقة بميزانية الدولة وتجرى عليها احكامها . وتتحمل الدولة عجزها كما يؤول لميزانية الدولة ما قد تحققه من أرباح (المادة ١٥) . وتعتبر أموال الهيئة العامة أموالا عامة ، ما لم ينص على خلاف ذلك فى القرار الصادر بانشاء الهيئة (المادة ١٤) .

٢- للهيئة أصدار القرارات الادارية لتحقيق الغرض الذى أنشئت من أجلة فى حدود أحكام القانون والقرار الجمهورى الصادر بانشائها (المادة ٤) .

٣- يعتبر موظفو الهيئات العامة من الموظفين العموميين وتسرى عليهم أحكام القوانين المتعلقة بالوظائف العامة فيما لم يرد بشأنة نص خاص (المادة ١٣) .

٤- للهيئة العامة أن تتعاقد وتجرى جميع التصرفات والاعمال التى من شأنها تحقيق الغرض الذى أنشئت من أجلة (المادة الثالثة) .

رابعاً : الرقابة على الهيئات العامة :

نصت المادة الخامسة من القانون سالف الذكر على أنه " للوزير المختص سلطة التوجيه والاشراف والرقابة على الهيئات العامة التابعة لة ، وقضت المادة ١١ منة بأنة " تبلغ قرارات مجلس ادارة الهيئة الى الوزير المختص لاعادتها . وعلى الوزير أن يقدم الى رئيس الجمهورية المسائل التى تلزم صدور قرار فيها " . ونرى ن المشرع قد خانة التوفيق وخالف أحكام اللامركزية الادارية التى لا تسمح للسلطة المركزية على السلطة اللامركزية الا بنوع من الرقابة يتمثل فى الوصايا الادارية . وهذة الوصاية اذا كانت تشمل سلطة الالغاء فانها لا تتضمن سلطة تعديل القرارات . وتقل فى مداها كثير عن السلطة الرئاسية . واستخدام المشرع لكلمات " التوجية والاشراف والرقابة " يخالف فكرة الوصاية الادارية ويقترب من

فكرة السلطة الرئاسية (١) . ولعل المشرع كان أكثر صراحة فى أظهار رغبتة فى هذا الشأن حين نص فى المادة الثامنة عشرة من قانون المؤسسات العامة رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ على حق الوزير فى تعديل قرارات المؤسسات العامة التى ألغيت فيما بعد بالقانون ١١١ لسنة ١٩٧٥ . ونرى أن هذا المسلك غير سليم يخالف أحكام اللامركزية الادارية ويفقدها الحكمة من وجودها ، ونعتقد أن الصالح العام لهذة المرافق يقضى تعديل نصوص القانون بما يتفق وهذة الاحكام ويحقق لها القدر المناسب من الاستقلال .

المطلب الثالث

التزام (أمتياز) المرافق العامة

تعريف :

يقصد بالتزام (أو أمتياز) المرافق العامة أن تعهد الادارة والدولة أو المحافظة أو المركز أو المدينة أو الحى أو القرية الى أحد الافراد أو الشركات بأدارة مرفق عام أقتصادى أو أستغلالة لمدة محدودة ، وذلك عن طريق عمال وأموال يقدمها الملتزم وعلى مسئوليتة ، فى مقابل تقاضى رسوم من المنتفعين بهذا المرفق العام (٢)

---

(١) يرى بعض الفقهاء تفسير هذا النص على أن المقصود منة هو الوصاية الادارية فحسب ، وذلك مع الاقرار بأن صياغتة غير موفقة ويمكن أن يفسر تفسيرا واسعا يجعل للوزير سلطة تقترب من السلطة الرئاسية .

راجع : د . سليمان الطماوى - المرجع السابق - ص ٣٥٧ .

(٢) راجع د . سليمان الطماوى - المرجع السابق - ص ٩٠ - يعرف الدكتور راغب ماجد الحلو الامتياز أو الالتزام بأنة عقد ادارى يتولى بمقتضاة أحد أشخاص القانون الخاص عادة " فرد أو شركة " تشغيل احد المرافق العامة الاقتصادية لمدة محدودة على مسئولية وبواسطة عمالة وأموالة مقابل رسوم يدفعها المنتفعون بالمرفق .

- راجع مؤلف الدكتور ماجد راغب الحلو بعنوان (القانون الادارى) ، طبعة ١٩٨٢ ص ٤٢٣ .

وتختلف هذة الطريقة فى أدارة المرافق العامة بل تتخلى عن هذة الادارة الى فرد أو شركة . كما أن الادارة لا تقدم الاموال اللازمة للمشرع بل يقدمها الملتزم . ومن ناحية أخرى فان المشرفين على أدارة المشروع ليسوا موظفين عموميين بل عمال وأجراء ، يخضعون فى علاقاتهم مع الملتزم لقواعد القانون المدنى . وأخيرا فأن المرافق فى هذة الحالة لا تؤدى خدمات بالمجان – كما هو الشأن فى معظم المرافق الادارية – بل لابد أن يؤدى المنتفعون عوضا يقابل ما يتحملة الملتزم من نفقات فى الانشاء والادارة . ولذا فان هذة الطريقة مقصورة على أدارة المرافق ذات الطابع الاقتصادى . التى يدفع المنتفع بها مقابلا لانتفاعة . فهى لا تتلائم مع المرافق الادارية أو المرافق المجانية التى تقدم خدماتها للجمهور دون مقابل .

فنظام الامتياز يحاول التوفيق بين اعتبارين : أولهما يتعلق بالمصلحة العامة المتمثلة فى ضمان أدارة المرفق العام ، وثانيهما تتصل بالمصلحة الخاصة للملتزم الذى لا يقبل أدارة المرفق وتحمل أعبائة الا لتحقيق الربح .

تقسيم :

سوف تقسم دراستنا لالتزام المرافق العامة الى ثلاثة فروع :

الفرع الاول : ندرس فية الطبيعة القانونية لالتزام المرافق العامة .

الفرع الثانى : ندرس فيه قواعد منح التزام المرافق العامة فى مصر .

الفرع الثالث : ندرس فيه آثار عقد الالتزام.

الفرع الاول : الطبيعة القانونية لالتزام المرافق العامة :

يعد التزام المرافق العامة عقد وان كان قد أختلف الفقهاء فى تحديد طبيعة هذا العقد وهل هو عقد مدنى أو عقد ادارى أم من طبيعة خاصة . وفى بادئ الامر

أتجة بعض الفقهاء الى اعتبارة وليد قرار أدارى فردى يصدر من جانب الادارة ونوضح فيما يلى ما قيل فى شأن الكيف القانونى لالتزام المرافق العامة من أراء فقهية .

(أ) الالتزام وليد أمر انفرادى :

ساد فى أواخر القرن الماضى فى الفقة الالمانى والى حد ما فى الفقة الايطالى الرأى بأن الالتزام وليد أمر انفرادى يصدر عن الجهة الادارية المختصة بمنح الالتزام بما لها من سلطة أمرة ويرضخ لة الملتزم أختيار لقبولة شروط الالتزام .

تقدير هذا الرأى :

يترتب على الاخذ بهذا الرأى أن يكون للسلطة مانحة الامتياز الحق فى أن تقوم بارادتها المنفردة بتعديل شروط الالتزام أو حتى الغائة دون توقف على موافقة أو أرضاء الملتزم . الا أن هذا الرأى من منتقد حيث أنة يؤدى الى انكار الجانب التعاقدى فى الالتزام ودور الملتزم فى هذا المجال الامر الذى قد يؤدى الى زعزعة مركز الملتزم ووجود احتمال كبير للاضرار بمصالحة .

(ب) الالتزام عقد مدنى :

ذهب بعض الفقهاء فى بداية الامر فى فرنسا وفى مصر الى القول بان عقد الالتزام لا يعدو أن يكون عقدا مدنيا ومن ثم فهو يخضع لاحكام القانون المدنى .

تقدير هذ الرأى :

لقد انتقد الفقهاء هذا الرأى نظرا لان طبيعة عقد الالتزام تختلف عن طبيعة العقود المدنية . ذلك لان الملتزم فى عقد الالتزام يتمتع ببعض أمتيازات السلطة العامة مثل شغل الدومين العام واقتضاء رسوم من المنتفعين بالخدمة . . . الخ وهذة الامتيازات لا يتمتع بها المتعاقد فى ظل احكام القانون المدنى . كما أن هذا الرأى يؤدى الى حرمان جهة الادارة من حق تعديل الالتزام وفى هذا تعطيل للقواعد التى تحكم سير جميع المرافق العامة ومنها قابلية المرفق العامة للتغير والتبديل .

(م) الالتــزام عمــل قانونــى مركــب :

قال بهذ الرأى العميد درجى فى نظرية جديدة مقتضاها أن الالتزام هو عمل قانونى مركب يحتوى على نوعين من النصوص :

١- نصوص تعاقدية :

وهى التى تطبق على علاقة الملتزم بالسلطة مانحة الالتزم ولا تهم المنتفعين بشكل مباشر .

وهذة النصوص تتعلق بصفة عامة بالاعباء المالية المتبادلة بين السلطة مانحة الالتزام والملتزم ، وذلك مثل النصوص الخاصة بتنفيذ الاشغال العامة التى يقتضيها الالتزام ومدة الالتزام وكيفية استردادة .

٢- نصوص تنظيمية (لائحية) :

وهذة النصوص لا يقتصر أثرها على كل من السلطة مانحة الالتزام والملتزم وإنما يمتد أثرها الى المنتفعين بخدمات المرفق .

وهذة النصوص تتعلق بصفة عامة بتنظيم المرفق العام وسيرة وذلك مثل شروط الانتفاع بالخدمة التى يقدمها المرفق ، وتحديد رسوم مقابل الانتفاع . . . . الخ .

والمعيار المميز بين النصوص التعاقدية والنصوص اللائحية ، أن النوع الاول من النصوص يمكن الاستغناء عنة اذا تمت أدارة المرفق العام باسلوب الاستغلال المباشر أو الهيئة العامة أما النوع الثانى من النصوص فانة يتواجد بصفة مستمرة سوء تمت ادارة المرفق العام بأسلوب الامتياز أم باحد أسلوبى الاستغلال المباشر أو الهيئة العامة .

ولقد أخذ الفقة والقضاء فى فرنسا وفى مصر بهذا الرأى الاخير ، كما أن القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ والخاص بالتزامات المرافق العامة قد أخذ بشكل ضمنى بالتمييز بين نصوص عقد الالتزام .

الفرع الثانى : قوعد منح التزام المرافق العامة فى مصر

١- الجهة المختصة بمنح الالتزام:

نصت المادة ١٢٢ من دستور جمهورية مصر العربية الصادر فى سنة ١٩٧١ على أن " ينظم القانون القواعد والاجراءات الخاصة بمنح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة (١) . ووفقا للمادة الاولى من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٥٨ المعدل يكون منح الالتزام بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة للبرلمان . وينظم القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ المعدل أحكام عقود الالتزام . ولا تتقيد الادارة عند ابرام عقد الالتزام بطريقة معينة فى التعاقد كطريقة المزايدات والمناقصات وذلك نظرا لتعلق هذ العقد بأدارة المرافق العامة يعطى أهمية خاصة للاعتبارت الشخصية فى الملتزم .

٢- مـــدة الالتـــزام:

نصت الدساتير المصرية الصادرة فى سنة ١٩٢٣ ، سنة ١٩٥٦ ، سنة ١٩٥٨ على تأقيت مدة الالتزام دون تحديد مدة معينة وكان هذا الامر يسمح فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ بمنح التزامات لمدد طويلة (١) الى أن صدر القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ بالتزام المرافق العامة ونص فى المادة الاولى منة على أنة " لا يجوز منح التزامات المرافق العامة لمدة تزيد عن ثلاثين سنة " وتم تطبيق هذا النص على التزامات المرافق العامة التى كانت قد منحت قبل صدور القانون وبالتالى لا يصبح لاى من تلك الالتزامات أى صلاحية بفوات ثلاثين سنة من تاريخ العمل بهذا القانون .

---

(١) كانت المادة ١٢٧ من دستور سنة ١٩٢٣ تقضى بأن " كل التزام موضوعة استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية فى البلاد أو مصلحة من مصالح الجمهور العامة وكل احتكار لا يجوز منحة الا بقانون ، أما دستور سنة ١٩٥٦ وكذلك دستور سنة ١٩٥٨ فقد جعلا منح الالتزام بقانون اذا تضمن احتكار فقط .

(٢) يلاحظ فى هذا الشأن أن التزام أدارة قناة السويس كمرفق ملاحى كان لمدة تسعة وتسعين سنة .

٣- أحوال انقضاء التزام المرافق العامة :

ينقضى التزام المرافق العامة فى الاحوال الاتية :

أ - انقضاء المدة المحددة فى العقد أو بانقضاء ثلاثين سنة اذا كانت المدة المحددة فى العقد تزيد عن ذلك .

ب - القوة القاهرة التى يستحيل معها على الملتزم تنفيذ التزامة .

ج - فسخ العقد ويكون ذلك بموجب حكم قضائى . أما بناء على رغبة الادارة (فى حالة أخلال الملتزم اخلال جسيما بالتزاماتة) ، أو بناء على رغبة الملتزم (وذلك فى حالة قيام الادارة بتعديل شروط العقد بشكل يخل اخلالا خطيرا بالمزايا المالية التى يتمتع بها الملتزم وتجعلة كأنة أمام عرض جديد) .

د - انهاء العقد من جانب الادارة لاعتبارات تتعلق بالصالح العام وذلك باسترداد المرفق من الملتزم عن طريق الشراء مع تعويضة عما يلحقة من ضرر وما يفوتة من كسب .

الفرع الثالث : آثار عقد الالتزام

يرتب عقد الالتزام أثارا متعددة بالنسبة لكل من الادارة مانحة الالتزام ، والملتزم المتعاقد مع الادارة ، والمنتفعين بالمرفق موضوع الالتزام . ونوضح فيما يلى هذة الاثار ناظرين اليها من زاوية حقوق كل من الادارة والملتزم والمنتفعين بالمرفق وأخيرا نتناول تقييم نظام امتياز المرافق العامة .

أولا : حقوق الادارة مانحة الالتزام :

يمكن حصر الحقوق التى تتمتع بها السلطة مانحة الامتياز فى الامور الثلاثة الاتية :

١- حق الرقابة على أعداد المرفق العام وأدارتة .

٢- حق تعديل النصوص اللائحية بدون توقف على ارادة الملتزم .

٣- حق أسترداد المرفق قبل نهاية المدة المتفق عليها .

ونوضح فيما يلى مضمون كل حق من تلك الحقوق بالتفصيل المناسب .

حق الرقابة على أعداد المرفق العام وإدارته :

للادارة مانحة الالتزام حق الرقابة على أنشاء المرفق وتشغيلة من النواحي الفنية والادارية والادارية والمالية . ولو لم ينص على ذلك في عقد الالتزام . ولها أن تعهد بهذه الرقابة إلى أية هيئة عامة أو خاصة ، ويلتزم الملتزم بتقديم ما يطلب منة بيانات ، وللادارة أن تجبرة على تنفيذ شروط الالتزام وأن توقع علية الجزاءات المناسبة في حالة الاخلال بما علية من التزامات .

ولقد نصت على ذلك صراحة المادة (٧) من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ ، وهذا النص في حقيقة الامر ليس الا تقنينا للمبادئ العامة التي تحكم أمتياز المرافق العامة . وأهم الجزاءات التي للادارة توقيعها على الملتزم الغرامات المالية ، وهي مبالغ محددة جزافا في العقد كجزء لاخلال المتعاقد بشرط من شروطة ولو لم يتحقق ضرر ، وهي تختلف عن التعويض الذي يلزم المتعاقد بدفعة لجبر الضرر المترتب على أخلالة بالتزاماتة ومن الجزاءات كذلك الوضع تحت الحراسة أو وقف الملتزم المقصر عن العمل لتحل الادارة محلة في تشغيل المرفق على نفقتة ومسئوليتة . أما جزاء الفسخ أو العزل الذي يحرم الملتزم نهائيا وبدون تعويض من حقوقة التي يستمدها من العقد فيحكم بة القاضي بناء على طلب الادارة وذلك على خلاف الجزاءات السالفة الذكر التي تستقل الادارة بتوقيعها على الملتزم .

ولالتزامات الملتزم طابع شخصي ، فلابد من قيامة بها بنفسة بمساعدة عمالة . ولا يستطيع أن يعهد بها لغيرة دون تصريح من الادارة لان شخصية الملتزم تكون محل اعتبار في التعاقد . ويلتزم عمالة بالاستمرار في العمل ويأخذون حكم الموظفين العموميين فيما يتعلق بأحكام الاضراب رغم أنهم ليسو من الموظفين العموميين .

حق تعديل النصوص اللائحية بدون توقف على إدارة الملتزم :

لما كان مبدأ قابلية نظام المرفق العام للتعديل من المبادئ الاساسية المستقرة في مجال المرافق العامة ، فأن " لمانح الالتزام دائما ، متى أقتضت المنفعة العامة ، أن يعدل من تلقاء نفسة أركان تنظيم المرفق العام موضوع الالتزام أو قواعد استغلالة وبوجود خاص قوائم

الاسعار الخاصة بة ، وذلك مع مراعاة حق الملتزم فى التعويض أن كان لة محل" وهذا هو نص المادة الخامسة من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ الذى لم يأت بجديد بتقريرة لهذا الحكم الذى أستقر علية القضاء والعمل من قبل فى كل من فرنسا ومصر .

على أن هذا الحق المقرر للجهة مانحة الالتزام مشروط أستخدامة بتحقيق المنفعة العامة وبالتالى لايحق لها استخدامة لتحقيق غايات خرى . كما أنة من ناحية أخرى اذا ترتب على هذا التعديل اخلال بالتوازن المالى للعقد بأن زادت الاعباء الملقاة على الملتزم أو الحقت بة خسارة مالية فانة يكون للملتزم المطالبة بالتعويض عن ذلك كما لة ايضا حق طلب فسخ العقد .

حق أسترداد المرفق قبل نهاية المدة :

للادارة مانحة الالتزام اذا قدرت أن المصلحة العامة تقتضى أنهاء الالتزام قبل انقضاء مدتة أن تسترد المرفق وتحل محل الملتزم فى كافة متعلقاتة . وذلك عن طريق شرائة وتعويض الملتزم عما يصيبة من ضرر نتيجة لذلك . أى ان عقد الالتزام يمكن أنهاؤة من جانب واحد استثناء من القواعد العامة فى العقود . ولو لم يخل المتعاقد بأى التزام من التزاماتة وذلك كما اسلفنا لتعلق العقد بأدارة مرفق عام . وقد أوجبت المادة الرابعة من قانون التزامات المرافق العامة أن تحدد وثيقة الامتياز شروط وأوضاع استرداد قبل أنتهاء مدتة .

ثانيا : حقوق الملتزم :

يهيمن على أثار الالتزام بالنسبة للملتزم فكرة مقتضاها أن هذا الاخير فردا كان أو شركة يسعى للحصول على ربح ولهذا تنحصر حقوقة فى الامور الاتية :

١- اقتضاء المقابل المتفق علية من المنتفعين بالمرفق .

٢- الحصول على المزايا المالية المتفق عليها مع الادارة .

٣- التوازن المالى للمشروع .

ونوضح فيما يلى مضمون كل حق من تلك الحقوق بالتفصيل المناسب .

اقتضــاء المقــابــل :

ان أهم ما يتمتع بة الملتزم من حقوق تعوضه عما أنفقه فى استغلال المرفق العام موضوع الالتزام هو العوض أو المقابل الذى يأخذة من المنتفعين بخدمات المرفق ويظهر هذا العوض أو المقابل غالبا فى صورة رسوم يدفعها كل منتفع بالخدمة .

والسائد الآن فى الفقة والقضاء والنشر أن الشروط المتعلقة برسوم الانتفاع لا تعتبر من الشروط التعاقدية رغم أهميتها البالغة فى التعاقد بالنسبة للملتزم على وجة الخصوص ، وأنما تعد من الشروط اللائحية التى يجوز للادارة تعديلها . وقد نصت المادة الخامسة من قانون التزامات المرافق العامة على ذلك صراحة ، كما يحق للمنتفعين المطالبة ببطلان ما يخالفها .

ولا يحق للملتزم زيادة رسوم الانتفاع الا بالاتفاق مع الادارة وقد يتدخل المشرع لحماية المنتفعين بوضع حد أقصى لنسبة الارباح التى يجوز للملتزم تحقيقها . وهو ما أكدتة المادة الثالثة من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ فى شأن التزام المرافق العامة والتى تحرم زيادة نسبة صافى أرباح أستغلال المرفق عن عشرة فى المائة من راس مال المشرع ، كذلك يمكن فى هذا الشأن أن تدفع الادارة للملتزم مساعدت مالية مقابل خفض رسوم الانتفاع بالمرفق الذى يتولى ادارتة .

الحصول على المزايا المالية المتفق عليها مع الادارة :

كثيرا ما تتعهد الجهة الادارية مانحة الالتزام بأن تحقق للملتزم مزايا مختلفة سواء كانت تلك المزايا مالية أو قانونية وذلك لمساعدتة فى تشغيل المرفق . مثال ذلك أن تتعهد الادارة بأن تقدم للملتزم بعض التسهيلات الائتمانية أو أن تخصص لمشروعة بعض الأموال العامة أو الخاصة المملوكة لة وتضعها تحت يدة . أو أن تمنحة احتكارا قانونيا بأن تلتزم بعد الترخيص لغيرة بممارسة نوع النشاط الذى يقوم بة تنفيذا لعقد الالتزام . وقد تمتعة ببعض امتيازات

السلطة العامة لنزع الملكية للمنفعة العامة والضبط الادارى (١) .

التوازن المالى للمشروع :

لما كان من حق الجهة الادارية مانحة الالتزام وكما سبق أن ذكرنا الحق فى تعديل قوائم الأسعار وقواعد تشغيل المرفق العام فان ذلك قد يخل بالتوازن المالى للعقد ويلحق ضررا ماليا بالملتزم ليس من العدل أن يتحملة فانة يجب على الادارة فى هذة الحالة أن تقوم بتعويض الملتزم عما أصابة من ضرر من جراء تدخلها بالتعديل .

ويعتبر التوازن المالى للعقد من المبادئ الأساسية التى تسود كافة العقود الادارية ، وتلعب دورا هاما فى عقد الامتياز بالذات نظرا لطول مدتة ، واهم تطبيقات هذا التوازن نظرية عمل الأسير ونظرية الظروف الطارئة . على ما سنرى تفصيلا عند دراستنا لموضوع العقود الادارية .ـ

فطبقا للنظرية الاولى يعاد التوازن المالى للعقد اذا نشأ الخلل نتيجة قيام السلطة مانحة الالتزام بتعديل تنظيم المرفق موضوع الامتياز أو باتخاذ اجراء عام يمس أحد عناصر العقد ويلحق ضررا بالملتزم بصفة خاصة . ووفقا لنظرية الظروف الطارئة يعوض الملتزم جزئيا إذا اختلت اقتصاديات العقد نتيجة ظروف اقتصادية غير متوقعة أو نتيجة قرار عام ذى صبغة اقتصادية أو اجتماعية أو ضريبية سواء كان ذلك القرار صادرا من السلطة مانحة الالتزام أو صادرا من السلطة مانحة الالتزام أو صادرا من سلطة عامة أخرى غير السلطة مانحة الالتزام .

---

(١) راجع :

D . M . A uby , D . ducos - Ader, Droit Administratif Paris , 1973 , P . 573.

ثالثا : حقوق المنتفعين :

للمنتفعين بخدمات المرفق العام حقوقا فى مواجهة الجهة مانحة الالتزام بأعتبارها الجهة التى تملك الرقابة على أنشاء المرفق العام موضوع الالتزام وادارته . وكذلك لهم حقوقا فى مواجهة الملتزم استنادا الى ما ينشأ بينهم وبين الملتزم من عقود أو أستناداً الى الشروط المقررة فى عقد الامتياز أنه لصالح المنتفعين .

وسوف نوضح فيما يلى كل حق من هذه الحقوق بالتفصيل المناسب .

حقوق المنتفعين فى مواجهة الجهة مانحة الالتزام:

لما كان ما تتمع به الادارة من حقوق قبل الملتزم أنما يهدف الى تحقيق مصلحة المنتفعين بالمرفق ، لذلك فان من حق المنتفعين بخدمات المرفق العام أن يطلبو من الادارة التدخل لاجبار الملتزم على تنفيذ التزامه ومراعاة شروط الانتفاع بخدمات المرفق بالنسبة لهم وتحقيق المساواة فى المعاملة بينهم . فاذا رفضت الادارة التدخل صراحة أو ضمنا جاز للمنتفعين الطعن بالالغاء فى قرار الرفض لمخالفته للقانون .

حقوق المنتفعين فى مواجهة الملتزم:

للافراد حق الانتفاع بالخدمات التى يقدمها المرفق مادامت شروط الانتفاع متوافرة فيهم ، وذلك بصرف النظر عن وجود عقد بينهم وبين صاحب الالتزام .

فاذا ارتبط الملتزم بالمنتفعين بعقود خاصة فان الملتزم فى هذه الحالة يتعهد طبقا للمادة ٦٦٩ من القانون المدنى بأن يؤدى لعملائه على الوجه المألوف الخدمات المقابلة للرسوم التى يتقاضاها منهم وذلك على اساس العقود المبرمة بينهم فى أطار شروط عقد الامتياز وملحقاته ووفقا للشروط التى تقتضيها طبيعة العمل وتتفق مع ما ينظم هذا العمل من قوانين .

أما اذا لم يكن بين المنتفعين والملتزم عقد ، فانه يكون لكل من أستوفى شروط الانتفاع بخدمات المرفق موضوع الالتزام أن يطالب الملتزم بتمكينه من الانتفاع ، كما له أن يطالب الادارة مباشرة أو عن طريق القضاء - اذا لم تستجب لطلبه - بتنفيذ الشروط المقررة

لصالح المنتفعين والمنصوص عليها فى عقد الامتياز أو ما تفرضة القواعد المنظمة لسير المرافق العامة . هذا وتقضى المادة ٦٧٠ من القانون المدنى بأنة يجب على الملتزم فى جميع الاحوال أن يسوى بين المنتفعين فى الانتفاع بخدمات المرفق الذى يتولاة وذلك فى حدود الشروط المتطلبة للانتفاع .

تقييم نظام امتياز المرافق العامة :

أمتياز المرافق العامة كطريقة من طرق ادارة المرافق العامة لها مميزاتها وعيوبها على النحو التالى :

أولا : مزايا أسلوب الالتزام :

.... ١- أسلوب امتياز المرافق العامة يؤدى الى تحرير المرفق من التعقيدات الادارية والروتين المصيب ويحقق للمرافق المرونة فى أدارتة عن طريق اتباع اساليب القانون الخاص التى تتفق وطبيعة المرافق الاقتصادية .

٢- أعفاء الادارة من أعباء تشغيل المرفق ومخاطرة المالية .

٣- عودة المرفق بمشأتة مجانا الى الادارة بعد أنتهاء مدتة .

٤- يؤدى أسلوب الالتزام الى ادارة المرفق بطريقة موضوعية بعيدة عن الاعتبارات السياسية التى تدخلها الحكومة أحيانا فى أدارة المرفق .

ثانيا : عيوب أسلوب الالتزام : (١)

١- ارتفاع رسوم الانتفاع بخدمات المرفق نتيجة أضافة أرباح الملتزم التى كان يمكن تجنبها وخصمها من التكاليف لو استطاعت الادارة تشغيل المرفق بنفس الكفاءة .

٢- ضعف رقابة الحكومة على الملتزم قد يؤدى الى سوء الخدمة المقدمة للمنتفعين ، أو الى التدخل الاجنبى فى شئون الدولة عن طريق الملتزم خاصة فى الامتيازات ذات الاهمية الاقتصادية الكبرى كالاستغلال النفط والقنوات الملاحية .

---

(١) راجع : د . ماجد راغب الحلو - المرجع السابق - ص ٤٢٥ - ٤٢٦ .

٣- زيادة تدخل السلطة مانحة الالتزام فى شئون الملتزم تحقيقا للمصلحة العامة يجعلها تضطر الى منحة مساعدات مالية مما يفقد الالتزام الكثير من فائدته بالنسبة للحكومة وجاذبيته بالنسبة للملتزم .

٤- أن أنتشار الأفكار الاشتراكية أدى الى انحسار مجال الامتياز كطريقة من طرق أدارة الرمرافق العامة فى أغلب دول العالم .

المطلب الرابع
الاستغلال غير المباشر (أو مشاطرة الاستغلال)

الاستغلال غير المباشر هو نظام بمقتضاه تعهد السلطة العامة لفرد (أو شركة) بادارة أحد المرافق الاقتصادية فى مقابل عوض يتقاضاه منها (من الادارة) ومثال ذلك أن تعهد الدولة لاحدى الشركات بأدارة مرفق توريد المياة أو النور لحساب الدولة لا لحساب الشركة (١) .

وتعد طريقة الاستغلال غير المباشر فى مركز وسط بين الادارة المباشرة والالتزام ، فهى تمتاز عن الادارة المباشرة فى أن السلطة العامة لا تتولى بنفسها وموظفيها ادارة المرفق العام ، بل يقوم بذلك فرد أو شركة خاصة ، ولكنها تقترب من طريقة الادارة المباشرة فى أن السلطة العامة هى التى تتحمل مخاطر المشروع ، فتقدم المال اللازم لاعداده أو أدارته كله أو معظمه ولكن فى مقابل ذلك تكون الارباح ان وجدت من حق السلطة العامة لا الملتزم .

وهى تختلف عن الامتياز فى أن الملتزم فى حالة الامتياز يقدم رأس المال اللازم لاعداد المشرع وادارته ، اما هنا فهو لا يقدم رأس المال ، ومن ناحية أخرى فان المقابل الذى تتقاضاه الهيئة التى تتولى الادارة لا تحصله لحسابها ولكن لحساب الادارة .

---

(١) راجع د . سليمان الطماوى - المرجع السابق - ص ١١٨ .

وفى مقابل قيام الفرد أو الشركة بادارة المرفق العام فى هذة الحالة فانة يتقاضى عوضا من الجهة الادارية وهذا العوض قد يكون مبلغا ثانيا أو تضاف الية نسبة من الارباح أو الايرادات .

وتخضع المرافق العامة التى تدار بهذا الاسلوب لرقابة قوية من قبل الجهة الادارية بصورة أكبر مما هو علية المال فى رقابة الادارة ، للملتزم فى عقد الالتزام نظرا لان الادارة هى التى تتحمل فى النهاية مخاطر المشروع .

على أن هذا الاسلوب فى أدارة المرافق العامة لم يحقق ما كان معقودا علية من أمال نظرا لان الادارة تتدخل بشكل كبير فى ادارة المرفق مما يؤدى الى تعويق عمل المرفق وفاعلية ذلك بالاضافة الى انة اذا كان هذا الاسلوب يهدف أساسا الى اشتراك الجهة الادارية فى الارباح التى يحققها المرفق الا أن ذلك يقابلة قيام الجهة الادارية بمنح مزايا مالية كبيرة للفرد أو الشركة المشرفة على المرفق مما قد يصل فى بعض الاحيان الى درجة تفوق ما يتحقق من أرباح نتيجة ادارة المرفق .

وهذا النظام نادر التطبيق فى الوقت الحاضر .

المطلب الخامس
الاستغلال المختلط

يقصد بالاستغلال المختلط اكتتاب الحكومة مع أشخاص خاصة فى شركة مساهمة تتولى ادراة مرفق عام (١) .

ولقد ابتكرت هذة الطريقة من طرق ادارة المرافق العامة لتقييم نوعا من التعاون النافع بين الاشخاص العامة والخاصة يحقق مصالحهم معا فى حسن الادارة وتحقيق الربح .

---

(١) راجع د . ماجد راغب الحلو - المرجع السابق - ص ٤٣٣ .

وتحاول هذه الطريقة تلافى عيوب طريقتى الاستغلال المباشر والامتياز فعن طريق الخضوع لاحكام القانون الخاص تتفادى ادارة المرفق التعقيدات الادارية مساوى الروتين وبذلك تتميز عن أسلوب الادارة المباشرة للمرفق العام ، وعن طريق رقابة الادارة من الداخل تعالج مبالغة الملتزم فى السعى الى تحقيق الربح على حساب مصلحة المرفق العام وبذلك تتفادى أهم عيوب اسلوب الامتياز .

ويقوم نظام الاقتصاد المختلط على الأركان الاتية :

١- تتخذ المشاركة بين السلطات العامة والافراد صورة شركة مساهمة عادية من شركات القانون التجارى يكتتب فى أسهمها كل من الادارة والافراد . وقد تكون نسبة اكتتاب الادارة أكثر أو أقل من نصف رأس المال . ويعد مستخدمى هذه الشركة اجراء وليسوا موظفين .

٢- تخرج عموما شركة الاقتصاد المختلط فى أدارتها عن القواعد العامة فى أدارة الشركات المساهمة ، فالجمعية العمومية للمساهمين فيها لا تقوم - كما فى الشركات المساهمة العادية - بانتخاب كل أعضاء مجلس الادارة بل يوجد بعض أعضاء فى مجلس الادارة تقوم بتعيينهم الادارة لينوبوا عنها ليس فقط كمساهمة فى رأس المال وأنما كذلك كرقيبة على المرافق العامة فعن طريق هؤلاء الاعضاء تستطيع السلطة الادارية فرض رقبتها على الشركة من الداخل حتى أن لم يكن لها السيطرة عليها طبقا للقواعد العامة لعدم تملكها لاغلبية اسهمها .

٣- تنشأ شركة الاقتصاد المختلط بقانون أو بناء على قانون وذلك لان أنشائها يتضمن الخروج على القواعد الرئيسية فى القانون التجارى من حيث منح الادارة - لاسيما اذا كانت لا تملك الا أقلية من رأس المال - سلطات واسعة لا يعترف بها القانون التجارى للمساهمين العاديين . ويكون الغرض من هذا القانون تنظيم شركة الاقتصاد المختلط الجديدة ووضع القواعد العامة التى تحكمها والسماح للجهة الادارية المختصة بالمساهمة بنسبة معينة من رأس المال وتعتبر شركات الاقتصاد المختلط من أشخاص القانون الخاص وأن تملكت

الدولة أغلبية أسهمها فهى تخضع لاحكام القانون التجارى بأستثناء بعض النصوص التى تخرج عن القواعد المعمول بها فى القانون التجارى وتلك القواعد المستثناة هى المتعلقة بالادارة كما سلف البيان .

ومن أهم شركات الاقتصاد المختلط فى مصر حاليا شركة الحديد والصلب وشركات البترول وشركات ركتا للورق .

المبحث الرابع

القواعد التى تحكم سير المرافق العامة

المرافق العامة هى عبارة عن مشروعات يقد بها أداء خدمات هامة للجمهور . ولما كانت هذة الخدمات تمس الافراد فى صميم حياتهم ويتوقف عليها الى حد كبير أداء واجباتهم ، كان من الضرورى أن تخضع فى أدارتها لقدر من القواعد يضمن لها أن تحقق الغرض المرجو منها على أتم وجة . ولهذا فقد استقر الرأى فى فرنسا وفى الدول الاخذة عنها على أخضاع المرافق العامة لعدد من القواعد الاساسية تمليها الاعتبارات العملية والعدالة الاجتماعية قبل كل شئ .

وتلك القواعد التى تحكم سير المرافق العامة تعد بمثابة القانون العام بالنبسة لكل المرافق العامة بصرف النظر عن أسلوب ادارتها وهذة القواعد لا تصدر عن نصوص تشرعية بل تقتضيها فكرة المرفق العام ذاتها .

وتتمثل القواعد التى تحكم سير المرافق العامة فيما يلى :

١- قاعدة سير المرافق العامة بانتظام واطراد .

٢- قاعدة مساواة الافراد فى الانتفاع بالخدمات التى يؤديها المرفق العام .

٣- قاعدة مسيارة المرفق العام للاحتياجات المستجدة وقابلية للتغيير والتعديل .

وسوف نتناول كل قاعدة من تلك القواعد فى مبحث مستقل .

المطلب الأول
قاعدة سير المرافق العامة بانتظام واضطراد

تنشأ المرافق العامة وتنظم لكى تشبع حاجات الجمهور العامة التى لا غنى لة عنها ، لذلك كان لزاما باسم المصلحة العامة أن تؤدى هذة المرافق خدمتها العامة على نحو يمكن الجمهور من الاستفادة منها . ولا يمكن تحقيق هذا الهدف - الذى قصد الية من وراء أنشاء هذة المرافق - الا بضمان سيرها بأنتظام وأضطراد (١) . لان الحاجات الجماعية التى تنشأ المرافق العامة حقق رسالتة التى أنشئ من اجلها ، اذا تم هذا الاشباع بشكل وقتى أو على فترات متقطعة ، بل يجب أن يكون هذا الاشباع بصفة دائمة ومنتظمة . فأى تعطيل فى سير هذة المرافق ينجم عنة بصفة أضرار بالغة الأهمية [اعمال الجمهور ومصالحة الاساسية من ناحية ، وأضطراب فى النظام العام من ناحية أخرى .

ولما كانت أدارة أى مرفق من المرافق العامة ترتكز على دعامتين : الاولى بناء تنظيمى محكم يستمد أصولة وقواعدة من طبيعة المرافق العامة وأهدافها ، والثانية جهاز مدرب قادر على النهوض بأعباء هذه المرافق فى إطار ذلك التنظيم ، وكانت كل دعامة من هاتين الدعامتين لا غنى لها عن الأخرى ، لأنهما يشكلان معا أساسا صالحا متكاملا يقوم عليه سير المرفق العام وانتظامه فقد وجب على الإدارة أن تعنى بأمر سير المرافق العامة لتجعل

---

(١) راجع ما يأتى :

- Buttgenb ack : Manuel de dreit administratif 1959 ,P . 79.
- De auf adere : Traite elementaire de droit admin stratif , 1953 . P . 700 et s .

Malezieux : Manuel de droit admini stratif 196 P . 127.

منها أداة فعالة قادرة على الانطلاق والتقدم نحو تحقيق الاهداف الجليلة التى قصد اليها من وراء إنشائها (١) .

ولا تستطيع المرافق العامة أن تحقق رسالتها فى خدمة الصالح العام اذا ما خضعت لقواعد القانون لمدنى القائمة على مبدأ سلطان الادارة والعقد شريعة التعاقدين . لان هذة القواعد تقوم على اساس المساواة بين المصالح والحقوق الخاصة لحكمها . ومن الواضح أن هذة المساواة غالبا ما تقف حجر عشرة فى سبيل المصلحة العامة وتطورها .

كذلك الحال ، لو خضعت علاقة المرافق العامة بالعاملين فى خدمتها للقواعد التى تحكم علاقة الاجير برب العمل . لان هذة القواعد تعطى لكل من الاجير ورب العمل الحق فى أنهاء العقد فى أى وقت . بشرط إخطار الطرف الآخر بذلك قبل الاقدام علية ، لذلك فإن هذه القواعد لو طبقت على العاملين بالمرافق العامة ، لنتج عنها تعطيل سير هذة المرافق، وبالتالى تعرض مصالح الجمهور للخطر أو الضياع . لان هؤلاء العاملين يكون لهم - طبقا لهذة القواعد - الحق فى ترك العمل فى أى وقت دون مراعاة الصالح العام وما يقتضية من وجب دوام سير المرافق العامة (٢) .

---

(١) راجع ما يلى :

Relland : Precis de dreit administratif 10 ed P . 19 .

(٢) راجع :

- حكم مجلس الدولة الفرنسى بتاريخ ٧ أغسطس ١٩٠٩ منشور بمجموعة سيرى ١٩٠٩ الجزء الثالث - ص ١٥٤ .

- القضية جيز - مؤلفة بعنوان المبادئ الاساسية للقانون الادارى - الطبعة الثالثة - ص ٢٤٦ .

لهذا - وللاعتبارات المتقدمة - فقد ابتدع مجلس الدولة الفرنسى مبدأ أستمرار المرافق العامة .

Le Princiope de Ia Continnite des services Publies.

لكى يكفل لهذه المرافق انتظامها فى سير دون انقطاع(١) ، الأمر الذى يدل على أن هذا المبدأ أساسه تفضيل الصالح العام على الصالح الخاص عند التعارض . ولقد كان للفقيه الفرنسى (رولان) . فضل السبق فى استخلاص هذا المبدأ وشرحة من جملة احكام مجلس الدولة الفرنسى ، حتى أصبح ينسب الية . وان كان فى الحقيقة من صنع القضاء الادارى الفرنسى(٢) .

مبدأ استمرار المرافق العامة يعتبر من المبادئ الاساسية على الرغم من أنة لم يرد بشأنة نص فى الدستور أو القانون سواء فى فرنسا أو فى مصر . لان هذة النصوص سواء كانت واردة فى الدستور أو منخرطة فى سلك التشريع العادى أو فيما دونها من أدوات التشريع اللائحى . إنما تعتبر مقررة لمبدأ أساسى من مبادئ القانون الادارى وليست منشئة له(٣) .

---

(١) راجع :

- حكم مجلس الدولة الفرنسى بتاريخ ٧ أغسطس ١٩٠٩ منشور فى مجموعة سيرى ١٩٠٩ الجزء الثالث - ص ١٤٥ .

- القضية جيز - مؤلفة بعنوان المبادئ الأساسية للقانون الإدارى - الطبعة الثالثة - ص ٢٤٦ .

(٢) راجع :

Waline : Droit adminstratif , ed 7 , P . 590- 591.

(٣) راجع :

Ralland : Preis de droit administratif ed 10 , P 18.

ويترتب على أقرار مبدأ دوام سير المرافق العامة نتائج عدة نتناولها بالشرح فيما يلى، وهـــى:

١- تحريـــــم الاضــــراب .

٢- تنظيم أستقالـــة الموظفـــين .

٣- نظـرية الموظــف الفعلــى .

٤- نظــرية الظروف الطـــارئة .

٥- تحريم الحجز على أموال المرافق العامة .

الفرع الأول
تحريم الإضراب

الإضراب (١) Lagreve عبارة عن أمتناع موظفى وعمال المرافق العامة عن تأدية أعمالهم، مع تمسكهم فى الوقت ذاتة بأهداب الوظيفة العامة ومزاياها فهو بمثابة اتفاق بين عدة أشخاص على وقف العمل المنوط بهم لسبب من الاسباب لتحقيق مصلحة خاصة للمضربين أو رفع ضرر بوصنة واقعا عليهم أو للاحتجاج على أمر من الامور .

وتتمثل خطورة الاضراب فى أنة يعطل سير المرافق العامة رغم أهميتها البالغة بالنسبة للمواطنين، بما تقدمة لهم من خدمات ضرورية وأساسية، ويزيد من اهمية تلك الخطورة أن المرافق العامة ما تحتكر تقديها بحيث يعجز الافراد عن الحصول عليها من غيرها ويكفى لتقدير هذة الاهمية تصور ما يحدث من خلل واضطراب فى حالة توقف مرفق المياة أو الكهرباء أو المواصلات عن العمل نتيجة اضطراب عماله .

---

(١) راجـــع:

Hamelet, La greve . Etude Critique de legislatleo et de iurisprudence , These Paris 1903.

ومن أجل هذا تدخل المشرع فى أعقاب الحرب العالمية الثانية فى أغلب بلاد العالم لتحريم الاضراب ، تأكيدا لمبدأ دوام سير المرافق العامة وحماية له من تهديد العاملين فى هذة المرافق .

والاضراب لم يكن معاقبا عليه جنائيا فى مصر حتى عام ١٩٢٣ . عندما وجد المشرع أن الجزاء التأديبى وحده غير كاف لردع الموظفين عن الاضراب رغم خطورته . فتدخل المشرع بالقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٣ معدلا قانون العقوبات لتحريم الاضراب جنائيا ونقل هذا التعديل بحالته الى قانون العقوبات الصادر عام ١٩٣٧ . ثم أضطر المشرع بعد الحرب العالمية الثانية الى التدخل لتشديد عقوبة الاضراب وتوسيع نطاق جرائمه وذلك بالمرسوم رقم ١١٦ لسنة ١٩٤٦ والقانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٥١ .

وبعد الاضرابات والمظاهرات وحوادث التخريب التى وقعت فى يومى ١٨ و ١٩ يناير سنة ١٩٧٧ نصت المادة السابعة من القانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ على أن " يعاقب بالاشغال الشاقة المؤبدة العاملون الذين يضربون عن عملهم عمدا متفقين فى ذلك أو مبتغين تحقيق غرض مشترك أذا كان من شأن هذا الاضراب تهديد الاقتصاد القومى " .

ولقد وردت النصوص المتعلقة بالاضراب فى قانون العقوبات فى المواد ١٢٤ و ١٢٤أ و ١٢٤ب و ١٢٤ج و ٣٧٤ و ٣٧٤ مكرر و ٣٧٥ ، ويستفاد من هذة النصوص ما يلى :

أولا : أن الاضراب يعنى فى مفهوم تلك المواد ترك العمل ولو فى صورة استقالة أو الامتناع عمدا عن تأدية واجب من واجبات الوظيفة .

ثانيا : تطبيق نصوص تجريم الاضراب على الموظفين العموميين وهم كافة العاملين فى أجهزة الدولة المختلفة الذين يصدق عليهم وصف الموظف العام ، كما تطبق على المستخدمين والاجراء الذين يقومون بخدمة عامة أو بالخدمة فى المرافق العامة أو بعمل يسد حاجة عامة ولو لم يكن موضوعا لها نظام خاص .

ثالثا : يشمل عقاب الاضراب أيضا كل من حرض أو شجع موظفا عاما على الاضراب وذلك طبقا لنص المادة (١٢٤أ) الذى خرج على القواعد العامة فى القانون

الجنائى فى أمرين أوليهما أنه يقيم جريمة للشريك ولو لم تترتب على تحريضه أو تشجيعه أى نتيجة ، وثانيهما أنه يجعل للشريك خفض عقوبة الفاعل الاصلى . وذلك بالاضافة الى أن هذا النص يعاقب بتلك العقوبة المضاعفة كل من جند أى جريمة من جرائم الاضراب ولو عن طريق ذاعة أخبار صحيحة أو كاذبة عنها بأى طريقة من الطرق .

رابعا : أن أحكام الاضراب الجنائية تنطبق كذلك - طبقا لنص المادتين ٣٧٤ و ٣٧٤ مكرر - على المحرضين والمشجعين والمجندين لجرائم الاضراب التى تقع من مرتكبى جرائم الاضراب من غير الموظفين العموميين والذين يؤدون خدمة عامة .

الفرع الثانى

تنظيم استقالة الموظفين

الاستقالة La demission هى ترك الموظف لوظيفته بحريته بصفة نهائية . فهى عبارة عن عمل دارى من جانب الموظف ، يفصح فيه عن رغبته فى ترك الخدمة نهائيا قبل بلوغ السن القانونية المقررة لتركها (١) .

ولكن حرية الموظف فى الاستقالة ، ترد عليه بعض القيود التى تتعلق بسير المرافق العامة ، حتى لا يكون الموظف فى مركز الاجير فى عقد إيجار الاشخاص . لذلك فان المشرع يحرص عند تنظيم الاستقالة على التوفيق بين حق الموظف فيها ، وحق الجماعة فى الحصول على الخدمت العامة التى تسهر المرافق العامة على تحقيقها وهذة قاعدة عامة تشمل جميع موظفى الدولة ، مهما كان مركزهم فى السلم الوظيفى (٢) .

---

(١) راجع :

Plantey : Traite Pratique de la fon Publique 1963 , P. 274 .

(٢) راجع حكم محكمة القضاء الادارى بتاريخ ٦/ ٥/ ١٩٥٦ مجموعة مجلس الدولة س ١٠ ص ٣٢٦ .

- حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١ / ١٢ / ١٩٦٢ مجموعة مجلس الدولة س ٨ ص ١٦٦

والاستقالة قد تكون فردية ، صادرة من موظف واحد فقط أو جماعية صادرة عن عدد من الموظفين يتفقون على تقديمها فى وقت واحد ، والاستقالة الجماعية La demission Collective تكون أكثر خطورة على سير المرافق العامة من الاستقالة الفردية . لانها تؤدى فى الواقع الى أنقطاع المرفق العام عن أداء وظيفته (١) .

والاستقالة بأعتبارها مظهر من مظاهر خروج الموظف من خدمة المرفق العام وأنها تتعلق بموظفى المرافق العامة الذين تقوم على أكتافهم تلك المرافق ، يجب تنظيمها حتى لا تعوق سير هذة المرافق ولا تمس مبدأ أستمرارها ولا سيما اذا كانت مقدمة من عدد كبير من الموظفين أو اذا حدثت فى وقت غير مناسب وقبل أن تستعد الادارة لشغل الفراغ الذى ينتج عنها .

لذلك وجب تنظيم أستقالة الموظفين على النحو يوفق بين الحفاظ على مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام وأضطراد وحق الموظف فى ترك الخدمة . وقد نظم القانون ذلك بان فرض على الموظف الذى يقدم استقالة الاستمرار فى العمل الى أن تقبلها الادارة ، والا تعرض للمساءلة التأديبية كما أوجب على الادارة الرد على طلب الاستقالة بالقبول أو الرفض خلال شهر من تاريخ تقديمها . وأعتبر مضى هذة المدة دون رد من الادارة بمثابة قرار ضمنى بقبول الاستقالة .

الفرع الثالث

تبرير نظرية الموظفين الفعليين أو الواقعيين

لايلى الوظيفة العامة ويباشر أختصاصاتها ، الا من يولاها قانونا طبقا لشروط وأجراءات يعتبر مغتصبا لها . وفى هذة الحالة تقع أعمال الغاصب منعدمة ، ويمكن محاكمته جنائيا .

---

(١) راجع د . محمد فؤاد مهنا – المرجع السابق – ص ٣٤١ وأيضا

ـ د . توفيق شحاتة – المرجع السابق – ص ٥١١ .

ولكن مبدأ سير المرافق العامة بأنتظام وأضطراد ، يبرر الخروج على الاصل السابق والاخذ بنوع آخر من الموظفين الذين لا تتوافر فيهم شروط التوظف ، وهم الموظفون الفعليون .

فقد يحدث أحيانا بسبب ظروف الحرب أو الثورات أو الاضطرابات الشديدة التى تجتاح البلاد ، أن يتخلى الموظفون العموميون عن مباشرة مهامهم الوظيفية ، خشية الوقوع فى يد العدو أو هربا من الثوار أو لاى سبب آخر . وفى هذة الحالة قد يقوم بعض الافراد بتولى الوظيفة العامة ، أما من تلقاء أنفسهم ، أو بناء على رغبة سكان المنطقة . فيقومون مثلا بقيد المواليد أو الوفيات فى الدفاتر المعدة لهذا الغرض أو بتحصيل الضرائب أو تحرير عقود الزواج أو مباشرة الامن والنظام وغير ذلك .

وحرصا على عدم تعطيل سير المرافق العامة ، ومراعاة للظروف الاستثنائية التى تمر بها البلاد ، فان الافراد الذين حلوا محل الموظفين القانونيين ، يصبحون موظفين فعليين (١) .

ولقد أستقر الفقة والقضاء الفرنسيان على أن تصرفات هؤلاء الاشخاص تعتبر سليمة ، رغم أنها صادرة من أشخاص ليس لديهم صفة قانونية فى مباشرتها ، وأنما أستنادا الى نظرية الموظفين الفعليين وتأسيسا على مبدأ دوام سير المرفق العامة .

---

(١) أخذ المشرع الفرنسى بهذة النظرية منذ سنوات طويلة فى الازمات السياسية والثورات الداخلية التى أنتابت فرنسا . نص ١٩ يوليو ١٨٧١ صدر قانون بتصحيح تصرفات عمال حكومة ثورية تولت الحكم مؤقتا ، ولم تتغلب بصفة نهائية على الحكومة الشرعية القائمة ، مع أنة من المفروض أن هؤلاء الاشخاص لا يعتبرون موظفين فعليين ، وأنما مغتصبين للوظيفة العامة وتعتبر تصرفاتهم باطلة (نقض فرنسى بتاريخ ٢٧ / ١١ / ١٨٧٢ مجموعة سيرى ١٨٧٣ القسم الاول ص ٢٥٩) ، ولكن القانون المذكور أسبغ الشرعية على هذة التصرفات طالما كانت لازمة لسير المرافق العامة :

راجع الفقية الفرنسى دى لوبادير - المرجع السابق - ص ٣٨٦ .

ولقد كان للفقية الفرنسى "جيز" فضل السبق فى أظهار هذة النظرية حيث قام بأستخلاصها من أحكام مجلس الدولة الفرنسى وأفاض فى شرحها حتى أصبحت تنسب الية(١) .

وسوف ندرس فيما يلى تطبيق نظرية الموظفين الفعليين فى الظروف الاستثنائية والظروف العادية .

أولا : تطبيق النظرية فى الظروف الاستثنائية :

لقد طبق القضاء الادارى الفرنسى هذة النظرية أثناء غزو فرنسا فى الحرب العالمية الثانية ، وذلك بالنسبة للاعمال الصادرة عن الحكومات الفعلية وموظفيها فى تلك الفترة .

كذلك عرف القضاء الادارى المصرى بنظرية الموظف الفعلى فى الظروف الاستثنائية فقضت المحكمة الادارية العليا بأن "نظرية الموظف الفعلى - كما جرى بذلك قضاء هذة المحكمة لا تقوم الا فى الاحوال الاستثنائية البحتة تحت الحاح الحاجة الى الاستعانة بمن ينهضون بتسيير دولاب العمل فى بعض الوظائف ضمانا لانتظام المرافق العامة ، وحرصا على تأدية خدماتها للمنتفعين بها بأضطراد ودون توقف . وتحتم الظروف الغير عادية أن تعهد جهة الادارة الى هؤلاء الموظفين بالخدمة العامة اذ لا يتسع أمامها الوقت لاتباع أحكام الوظيفة فى شأنهم(٢) .

ثانيا : تطبيق النظرية فى الظروف العادية (نظرية الموظف الظاهر) :

أسس الفقة والقضاء نظرية الموظفين الفعليين فى هذة الظروف على فكرة الاعتماد على الظاهر . فما دام الافراد قد أعتمدوا - فى تعاملهم مع هؤلاء الاشخاص -

---

(١) راجع : جيز - المرجع السابق - ص ٢٨٥ .

فالين - المرجع السابق - ص ٤٠٨ .

(٢) راجع حكم محكمة القضاء الادارى بتاريخ ٢٩/ ١١/ ١٩٦٤ - المجموعة س ١٠ ص ٩٩ .

بحسن نية على المظاهر الخارجية التى توحى بتوافر صفة الموظف الاصيل وجب أحترام مصالحهم الناجمة عن هذا التعامل .

وصورتة أن يعين شخص ما فى وظيفة معينة ، دون إتباع الاجراءات القانونية الصحيحة فة تعيينة . فيقع حينئذ قرار التعيين باطلا .

فالمنطق والقواعد القانونية المجردة يقضيان ببطلان جميع التصرفات التى قام بانجازها هذا الشخص . ولكن قد يلحق هذا البطلان ضررا جسميا بالافراد الذين تعاملوا مع هذا الشخص بحسن نية ، معتمدين على المظاهر الخارجية التى تؤكد الصفة الرسمية فى هذا الشخص وهم غير مفروض فيهم أن يتحققوا فى كل مرة يتعاملون فيها معة من أنة الموظف المختص ، ولا سيما اذا كان فى المكان المخصص لذلك وتوجة الظروف المحيطة بها لة من المظاهر الخارجية التى توحى بأنة الموظف الرسمى (١) .

وأستنادا الى هذة النظرية والى المبدأ الذى تقوم علية قرر الفقة والقضاء سلامة التصرفات غير المشروعة التى قام بها لموظف الفعلى وترجع عدم مشروعيتها لى عيب غير ظاهر لا يسهل على الجمهور معرفتة حتى ولو كان هذا الموظف مدركا لهذا العيب . لان الاستثناء شرع المصلحة الجمهور الذين أصابهم الغلط وأعتقدوا أن الموظف الذى أمامهم هو الموظف القانونى .

ويرجع تخلف الصفة القانونية للموظف الظاهر الى أحدى حالات أربع هى :

١- عدم التعيين .

٢- بطلان التعيين .

٣- الاستمرار غير المشروع فى الوظيفة .

٤- الاختصاص الظاهر لموظف قانونى .

---

(١) راجع د . توفيق شحاتة - لمرجع السابق ص ٤٧٣ .

١- حالة عدم التعيين :

يحدث فى بعض الحالات أن يشغل أحد الافراد وظيفة معينة دون سبق التعيين أو الانتخاب فيها . ويمارس أختصاصاتها فى مقرها ، ويتعود الافراد على رؤيتة فى هذة الوظيفة فيعتقدون أنهم بتعاملهم معة إنما يتعاملون مع موظف شرعى . ونظرا لصعوبة حدوث ذلك فى الظروف العادية فن القضاء يتشدد فى أستلزام مظهر جادة لشغل الوظيفة بطريقة هادئة مستمرة ، وقبول لشغلها - من جانب كل من الافراد والسلطة العامة - كما لو كان موظفا نظاميا . ومن أمثلة ذلك تأمر الادارة أحد الافراد بالقيام بمهام وظيفة معينة دون أن تتم أجراءات تعيينة فيها ، أو أن يتطوع شخص لمعاونة بممارسة أعمال وظيفة معينة فتقبل الادارة معاونتة أو تعترف بصحة تصرفاتة .

بل أن مغتصب السلطة سئ النية يمكن أن يعترف لة بصفة الموظف الفعلى ، عندما يكون شغلة للوظيفة وممرستة لاختصاصاتها هادئا مستمرا ، مقبولا من جانب الافراد والادارة .

ولكن ما الحكم اذا تمت ممارسة الاختصاص بصفة عارضة ، ولو مرة واحدة ، من مغتصب سلطة سئ النية ، ظهر بمظهر الموظف الرسمى بصورة مقبولة ، من شأنها أن تخدع الفرد العادى ؟ وذلك كأن ينتحل أحد المحتالين أو النصابين صفة محصل حكومى ، فيسرق إيصالات السداد وهى موقعة ومختومة بخاتم الادارة ، معدة للاستخدام ، ويقوم فورا - وقبل أن تكتشف الادارة الامر وتتخذ اللازم لمنعة من أستخدامها - بالمرور على الافراد فى منازلهم مقدما نفسة بأعتبارة محصل الادارة ، ويتقاضى منهم مبالغ الرسوم المستحقة عليهم مقابل تقديم إيصالات السداد .

فى مثل هذة الحالة يظهر الشخص فى مواجهة الافراد بمظهر المحصل ويستخدم إيصالات الادارة الرسمية ، تماما كالمحصل القانونى ، وبذلك يتحقق مظهر خادع يوقع الافراد فى غلط معقول سائغ ، فيوفون - بحسن نية - بالرسوم المستحقة عليهم للادارة . ولا تثريب عليهم فى ذلك اذ ليس من المعتاد أو المألوف أن يطلب الفرد

من المحصل الذى يبرز له إيصالاً رسمياً من الإدارة أن يثبت صحة مركزه الوظيفى وشرعية صفته فى هذا التحصيل .

ونحن نعتقد أنه ليس هناك ما يمنع من تطبيق نظرية الموظف الفعلى على مثل هذه الحالة ، رغم سوء نية مدعى الوظيفة ، وانتفاء صفة الاستمرار فى ممارسة اختصاصاتها.

٣ - حالة بطلان التعيين :

قد يولى الشخص إحدى الوظائف العامة ـ بالتعيين أو الانتخاب ـ ويمارس اختصاصها لفترة من الزمن ، ويبدو فى أعين الناس موظفاً رسمياً لعدم وضوح عدم مشروعية توليته ثم يعلن بعد ذلك بطلان تعيينه أو انتخابه فى هذه الوظيفة .

ويرجع بطلان قرار التعيين إلى انطوائه على عيب أو أكثر من عيوب القرار الإدارى المعروفة وهى :

ـ عيب فى الاختصاص لصدور قرار التعيين من غير السلطة المختصة بإصداره .

ـ عيب فى الشكل لعدم اتباع الشكليات والإجراءات التى يتطلبها القانون لصحة التعيين .

ـ عيب فى المحل لمخالفة قرار التعيين للقانون بالمعنى الضيق كما فى حالة عدم توافر شروط التعيين فى الشخص المعين .

ـ عيب فى سبب القرار كما فى حالة عدم خلو الوظيفة المراد شغلها .

ـ عيب فى الغاية أو انحراف فى السلطة، لأن قرار التعيين لم يستهدف تحقق المصلحة العامة ـ وإنما مجرد تحقيق خدمة لأحد الأقارب أو الأصدقاء .

أما بطلان انتخاب الموظفين الذين يتولون وظائفهم عن طريق الانتخاب ـ كأعضاء المجالس البلدية فى كثير من البلاد ـ فإنه قد يرجع إلى عدم توافر شروط

الترشيح ، أو عدم احترام إجراءات الانتخاب أو تخلف النزاهة فى حساب الأصوات الانتخابية .

وتعتبر حالة بطلان تعيين الموظف فى وظيفته أهم حالات نظرية الموظف الظاهر وأكثرها قبولاً وحدوثاً فى العمل ، ولا يتردد القضاء فى أن يتشدد فى تطبيق النظرية عليها .

٣ ـ حالة الاستمرار غير المشروع فى ممارسة الوظيفة :

قد يمارس الشخص أعمال الوظيفة بعد زوال صفته القانونية فى ممارستها سواء أكان معيناً أو منتخباً، وذلك كأن يصدر بعض القرارات المتصلة بها بعد إحالته إلى التقاعد أو المعاش [(١)] ، أو بعد انتهاء مدة ولايته الوظيفية المحددة فى أداة التعيين أو فى نظام الانتخاب ، أو بعد قبول استقالة الموظف صراحة أو ضمناً ، أو بعد وقفه عن العمل سواء أكان الوقف بقوة القانون أو كإجراء احتياطى أو كجزاء تأديبى [(٢)] .

ففى مثل هذه الحالات قد يحدث لبس أو عدم علم دقيق بشأن ميعاد انتهاء الخدمة أو زوال الصفة فى ممارسة الاختصاص ، فيعتقد الأفراد أنهم أمام موظف رسمى يمارس اختصاصه القانونى . ويمكن أن نضرب لذلك أمثلة متعددة منها :

ـــ أن يتقدم الموظف باستقالته وتمضى مدة شهر من تاريخ تقديمها دون رد من جانب الإدارة، مما يعنى قبولها ضمناً وانتهاء العلاقة الوظيفية . ومع ذلك يجهل الأفراد هذا الأمر ، وتعتقد الإدارة نفسها أنها لا تزال تبحث أمر قبول الاستقالة . ويواصل

---

(١) أكدت محكمة القضاء الإدارى فى مصر فى حكمها الصادر فى ٩ نوفمبر عام ١٩٥٩ (س ١٤ ص ١٣٣) بأن الموظف الذى يستمر فى العمل بعد بلوغ سن التقاعد ، دون أن تمد خدمته بالطريقة القانونية " يعتبر خلال الفترة اللاحقة موظفاً واقعياً ... " .

(٢) راجع فى القانون السويسرى :

A. Grisel, Droit administratif suisse, 1970, p. 206.

الموظف عمله الوظيفى ظناً منه أن الاستقالة لم تقبل وانتظاراً لصدور قرار صريح من الإدارة بشأنها .

ـــ أن يثور الخلاف حول تاريخ الميلاد الذى يعتد به لتحديد موعد الإحالة إلى التقاعد ، وذلك نظراً لظهور شهادة ميلاد يختلف تاريخ ميلاد الموظف فيها عن التاريخ المحدد بشهادة التسنين (تقدير السن أو العمر) التى على أساسها التحق بالخدمة لاختفاء شهادة الميلاد فى ذلك الوقت .

ـــ أن يصدر قرار بحبس الموظف احتياطياً اعتباراً من تاريخ معين ، مما يستتبع وقفه عن العمل بقوة القانون ، ولكن يتأخر تنفيذ هذا القرار ولو لبضع ساعات يتوجه الموظف خلالها إلى مقر عمله ويمارس اختصاصات وظيفته .

ـــ أن تطلب الإدارة نفسها من شاغل الوظيفة الاستمرار فى ممارسة اختصاصاتها، حتى لا تترك الوظيفة شاغرة ، إلى حين تدبير أمر من يخلفه فيها . وذلك دون اتخاذ الإجراءات القانونية لمد مدة الخدمة .

٤ - حالة الاختصاص الظاهر لموظف قانونى :

إذا كانت الحالات السابقة للموظف الظاهر تتصل بشخص ليس موظفاً قانونياً، يشغل فى ظروف معينة إحدى الوظائف العامة ويمارس اختصاصاتها فعلاً، ففى الحالة الرابعة التى نحن بصددها الآن يتعلق الأمر بموظف رسمى لاشك فى إجراءات توليته أو تمتعه بصفة الموظف العام ، يتجاوز اختصاصات وظيفته بالقيام ببعض التصرفات التى تخرج عن إطارها ، مما كان يقتضى بطلانها لعدم الاختصاص ومع ذلك رأى القضاء لمصالح قدر أهميتها اعتبار هذه التصرفات صحيحة فى بعض الحالات، مطبقاً بشأنها نظرية الموظف الظاهر نظراً لأن التصرفات المذكورة تدخل فى الاختصاص الظاهر للموظف أى تبدو كما لو كانت ضمن سلطاته أو صلاحياته القانونية ، فلا يثور الشك فى نفوس المتعاملين فى هذا الشأن .

ولا شك فى وجود علاقة أكيدة بين عدم الاختصاص ونظرية الموظف الفعلى بصفة عامة ، فهذه النظرية تعتبر استثناء أدخله القضاء على النتائج القانونية العادية المترتبة على قواعد الاختصاص كما أن الموظف الفعلى يعتبر شخصاً غير مختص بالمعنى الواسع لاصطلاح عدم الاختصاص . بل وقد طبق القضاء نظرية الموظف الفعلى على بعض حالات عدم الاختصاص البسيط كحالة التفويض الباطل التى من أبرز أمثلتها قضايا زواج مون روج Mentrouge الشهيرة . ومن ذلك أن يمارس أحد الموظفين اختصاصات الوظيفة بعد صدور قرار بنقله أو ترقيته إلى وظيفة أخرى تتبع سلطة أخرى .

الفرع الرابع

نظرية الظروف الطارئة

هناك من العقود ما يبرم عادة لمدة طويلة ـ كعقود الالتزام والتوريد فى نطاق القانون العام ، وعقود التأمين فى مجال القانون الخاص . وهذه العقود يتراخى أجل تنفيذها إلى آماد بعيدة وعندما يحل ميعاد تنفيذها ، فإذا بظروف ـ استثنائية خارجة عن إرادة المتعاقدين و لم يكن فى وسعهما توقعها وقت إبرام العقد ـ قد تأتى وتداهم هذه العقود ، بحيث تقلبها رأساً على عقب ، الأمر الذى يجعل تنفيذها مرهقاً بالنسبة لأحد طرفى التعاقد .

فما أثر هذه الظروف على العقد ، وما هو مركز المتعاقد الذى أرهقه التنفيذ فى هذه الظروف ، هل يؤخذ بتنفيذ تعهداته كما هى مشروطة فى العقد، مهما بلغت به الخسارة ، أم يجوز له طلب المساعدة من الطرف الآخر لكى يستمر فى تنفيذ التزاماته، استناداً إلى الظروف المفاجئة .

إذا اتجهنا إلى القواعد المدنية نلتمس منها الحل ، كان الجواب أن العقد شريعة المتعاقدين وأن المدين لا يستطيع أن يتحرر من التزاماته استناداً إلى ظروف طارئة، إلا

إذا بلغت هذه الظروف مبلغ القوة القاهرة ، بحيث يغدو تنفيذ الالتزام مستحيلاً . وفى هذه الحالة يعذر المدين فى عدم قيامه بتنفيذ التزاماته ، وينفسخ العقد لاستحالة التنفيذ[١] .

أما إذا كان من شأن الظروف الطارئة أن تنفيذ الالتزام التعاقدى لم يصبح مستحيلاً ، وإنما صار مرهقاً ، فإن هذه الظروف لا يقام لها وزن فى نفى المسئولية عن عدم تنفيذ الالتزام. فالمتعاقد معرض لاحتمال الكسب والخسارة ، وهذا أمر مألوف ومتوقع الحدوث فى نطاق التعامل . لذلك يجب عليه القيام بتنفيذ التزاماته ـ تجاه هذه الظروف ـ كما هى مشروطة فى العقد[٢] .

والحقيقة أن التمسك بالقاعدة القائلة بأن العقد شريعة المتعاقدين أدى إلى

---

(١) يراجع :
Cass. Civ., 5 Mars 1850 "S" 1850 – 1269; Cass. 21 Janv. 1874 "S" 1874 – 125, Dalloz 1874- 1-170; Cass. 27 Janv. 1875 "S" 1875 – 1-367; Cass. 8 Août 1900 "S" 1903 –1-46; Cass. 4 Août 1915 "S" 1916 –1-17; Rapport "Wahi", Trib. Civ. De la Seine 7 Juin et 7 Déc. 1915 "S" 1916 –2-15, class 21 Déc. 1916, Dalloz 1917-1918-2-33, Rapport "Capitant"; Cass. 3 Juill 1918 "S" 1918-1919 –1-150; Cass. 6 Juin 1921 –1-193, Rapport "Hugueney"; Cass. 26 Déc. 1923 "S" 1924 –1-151; Cass. 9 Janv. 1956 –1-139.
ويراجع أيضاً : محكمة الإسكندرية الابتدائية ٢٠ ديسمبر ١٩٢٣ المجموعة الرسمية سنة ١٩٢٧ رقم ١١٦ ص ٢٢٣ ، محكمة استئناف مصر ٩ أبريل ١٩٣١ المحاماة السنة ١٢ رقم ٤١ ص ٦٣ ، محكمة النقض المصرية ١٤ يناير سنة ١٩٣٢ المجموعة الرسمية سنة ١٩٣٢ رقم ١١٠ ص ٢١٠، مجموعة محمود أحمد عمر الجزء الأول رقم ٣٢ ص ٥٢، محكمة النقض المصرية ١٥ مايو سنة ١٩٤٧ بمجموعة محمود أحمد عمر الجزء الخامس رقم ٢٠٠ ص ٤٢٥ .

(٢) De Laubadère : Traité élém. de droit admins., 1953, p. 457.
دكتور أنور سلطان : النظرية العامة للالتزام ، جـ ١ ، سنة ١٩٦٢ ، ص ٣٧٩ ، ٣٨٠ ، دكتور سليمان مرقص : نظرية العقد ، سنة ١٩٥٦ ، ص ٣٢٦ ، ٣٢٧ .

معاملة المدين معاملة قاسية [(1)] .

ومن أجل ذلك كان منطق العقل أن يخرج على القواعد المدنيـــة إلى قواعـــــد أخرى أكثر عدالة ، تنظر لمصلحة المدين بعين الاعتبـــار دون أن تضحـــى بمصلحـــة الدائـــن، لكى يبقى التماسك قويا فى علاقة الأفراد بعضهم ببعـــض أو فى علاقتـــهم بالإدارة .

وكان مجلس الدولة الفرنسى صاحب الفضل الأول فى خلق هـــذه القواعـــد . حيث أدرك ما ترتب على القواعد المدنية من ارتباك وضيق بالمعـــاملات ، فـــأراد أن يخفف من قسوتها ، وتقدم بنظرية جديدة مكملة لنظرة القوة القـــاهرة . وإن كـــانت

---

(١) وإزاء التمسك بالقوة الملزمة للعقود ، إلا فى حالات القوة القاهرة أو الحادث المفـــاجئ، اضطر المشرع الفرنسى إلى اقتحام دائرة هذه العقود ـــ ولاسيما العقود طويلة الأجـــل ـــ لكى يحمى المدينين من تعسف الدائنين .

فأصدر المشرع الفرنسى مثلا قانون ٢١ يناير سنة ١٩١٨ بتخويل المحـــاكم ســـلطة فسخ العقود المبرمة قبل الحرب ، وتأثرت عند تنفيذها بظروف هذه الحرب ، متى ترتـــب على التنفيذ فى هذه الظروف الطارئة تحميل المتعاقد بأعباء باهظة تفـــوق الـــتى كـــانت متوقعة لحظة التعاقد . وتوالى المشرع الفرنسى فى إصدار بعض التشريعات الـــتى تخفـــف من قسوة معاملة المدين ، وتمكنه من تنفيذ التزاماته التعاقدية بقدر المستطاع .

ويلاحظ أن القضاء استمر ـــ فيما دون هذه التشريعات ـــ فى موقفه مـــن رفـــض نظرية الظروف الطارئة والمحافظة على القوة الملزمة للعقد إلا فى الحالات الـــتى يـــترتب عليها إنهاء الالتزام . راجع فى ذلك :

Cass. Civ. 31 Déc. 1924, Gaz-Pai, 1925-1-284, Lalous Dalloz, 1927, Thronique, pp. 69 et s, Planiol, Ripert et Esmein, op. cit., T. I., p.551, Brunet "La guerre et les contrats", Thèse, d'Aix 1917, p. 60, Rolland : Précis de droit admin. 1953, p. 138.

الدكتور وحيد رأفت ، المرجع السابق ، ص ٢٥٠، الدكتور أحمد عبد القادر الجمـــال ، المرجع السابق ، ص ١٩٩ .

مشتقة من مبدأ سير المرافق العامة باستمرار ، تسمى نظرية الظروف الطارئة [١] .

ومقتضى هذه النظرية ، أنه إذا طرأت أثناء تنفيذ العقد حوادث استثنائية عامة لم يكن فى الوسع توقعها وقت إبرام العقد ، وخارجه عن إرادة المتعاقدين ، وليست من صنعهما ، وترتب عليها إرهاق أحد الطرفين فى تنفيذ التزاماته ، فإن الطرف للمرهق يكون له الحق فى مطالبة الطرف الآخر بتقديم للساعدة ، وذلك بتعويضه عن الخسائر التى ألمت به من جراء هذه الحوادث [٢] .

---

(١) هناك تقارب بين كل من نظرية الظروف الطارئة ونظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة، حتى أن بعض الأحكام قد خلطت بينهما (حكم محكمة القضاء الإدارى ٥ مايو سنة ١٩٥٣ مجموعة المبادئ القانونية السنة ٧ رقم ٥٨٠ ص ١٠٤٧). لأن نظرية الظروف الطارئة تنطبق أيضاً فى مجال الصعوبات المادية . كما وأن مجال تطبيق النظريتين يشمل جميع العقود الإدارية . وتقوم النظريتان على أساس مسئولية الإدارة بلا خطأ ، وتشتركان فى أن الأمر الذى تتحقق به المسئولية فى نطاق كل منهما يجب أن يكون غير متوقع .

(٢) راجع فى هذا الشأن :

C. E. 30 Nov. 1930 "Ville de Belfort", Rec. p. 934; C. E. 27 Juill. 1951, "Commune de Montagnac", Rec. p. 439; Malezieux, op. cit., p. 159; Note Hauriou "Sirey 1916-1917 Brunet", La guerre et les contrats. Thèse d'Aix 1917, p. 58 et s; De Laubadère : Traité élém. de droit admins., 1953, p. 457 et s; Jèze : Les prin. Génér., du droit admins. 3e éd., Tome 5, p. 465 et s; Jèze : Les contrats administratifs, T. 2 1932, p. 302.

يراجع أيضاً : محكمة القضاء الإدارى ٢ يونيه سنة ١٩٥٣ مجموعة المبادئ القانونية السنة ٧ رقم ٧٢١ ص ١٣٩٧ ، محكمة القضاء الإدارى ١٦ يونيه سنة ١٩٥٣ مجموعة المبادئ القانونية السنة ٧ رقم ٧٨٤ ص ١٥٦٣ ، دكتور مصطفى أبو زيد: الوجيز فى القانون الإدارى الجزء الأول سنة ١٩٥٧ ص ١٦٧ وما بعدها ، الدكتور سليمان محمد الطماوى : الأسس العامة للعقود الإدارية ط ١ ص ٥٥٣ وما بعدها ، ــ

ونظرية الظروف الطارئة لم تكن وليدة الحرب العالمية الأولى فحسب ، وإنما ظهرت فى عدة أحكام سابقة على هذه الحرب . ومبدأ سير المرافق العامة بانتظام واستمرار هو الذى أظهر هذه النظرية إلى حيز الوجود ، وظهرت أولاً فى القضاء الإدارة الفرنسى ، ثم أخذت طريقها بعد ذلك إلى مصر ، ومجال تطبيقها يقتصر فى فرنسا على العقود الإدارية ، ولكنها تشمل فى مصر جميع العقود . وتكون هذه النظرية قابلة للتطبيق فقط عندما تتجاوز أعباء المتعاقد أقصى حدود الزيادة التى كان يمكن للأطراف المتعاقدة توقعها لحظة إبرام العقد . والتعويض الذى تقرره هذه النظرية ليس عن خطأ وإنما أساسه مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واستمرار .

الفرع الخامس

عدم جواز الحجز على أموال المرفق العام

يجوز كقاعدة عامة الحجز على أموال المدين الذى يمتنع عن الوفاء بديونه لبيعها سدادا لهذه الديون . غير أنه لما كان تطبيق هذه القاعدة على أموال المرافق العامة يهدد بتوقف سيرها ، فإنه لا يجوز الحجز على هذه الأموال سواء أكان المرفق يدار بالطريق المباشر أم بطريق الامتياز . إذ فى الحالة الأولى تكون أموال المرفق مملوكة للدولة أو لأحد أشخاص القانون العام المرفقية أو المحلية ، وهذه الأموال لا يجوز الحجز عليها طبقا للقانون . وفى الحالة الثانية تكون الأموال مملوكة لصاحب الامتياز رغم أيلولتها فى نهاية مدة العقد إلى الإدارة . ومع أنها مملوكة لأحد أشخاص القانون الخاص فإن الحرص على استمرار سير المرافق العامة قد دفع المشرع إلى النص فى المادة

-- دكتور طعيمة الجرف : القانون الإدارى سنة ١٩٦٤ ص ٢٥٤ ، حسين درويش : النظرية العامة فى العقود الإدارية جـ ٢ سنة ١٩٥٨ ص ٢٤٦ وما بعدها ، حسين عامر : التعسف فى استعمال الحقوق وإلغاء العقود سنة ١٩٦٠ ص ٢٠٩ وما بعدها .

٨ مكرر من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ المضافة بالقانون رقم ٥٣٨ لسنة ١٩٥٥ على أنه " لا يجوز الحجز ولا اتخاذ إجراءات تنفيذ أخرى على المنشآت والأدوات والآلات والمهمات المخصصة لإدارة المرافق العامة " .

المطلب الثاني
مبدأ مساواة الأفراد في الانتفاع بالخدمات التي يؤديها المرفق العام

يعتبر مبدأ المساواة بين الناس بصفة عامة من أهم المبادئ الأساسية التى أكدتها الأديان السماوية . وإعلانات حقوق الإنسان والدساتير على السواء . وطبقا لنص المادة رقم ٤٠ من دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١ "المواطنون لدى القانون سواء وهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة ، لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة " .

والحق أن المساواة قائمة ويجب أن تقوم ليس بين المواطنين فحسب وإنما كذلك بينهم وبين الأجانب ، باستثناء الحقوق والواجبات ذات الطابع السياسى والمتعلقة بالانتماء إلى جنسية دولة معينة مثل حق الترشيح وحق الانتخاب فى الهيئات السياسية وواجب أداء الخدمة العسكرية . ويجب كذلك من باب أولى ألا يفضل الأجانب على المواطنين كما كان الشأن فى مصر بالنسبة للأجانب الممتازين أيام الامتيازات الأجنبية قبل انقضاء فترة الانتقال التى حددتها معاهدة مونترو بالرابع عشر من أكتوبر عام ١٩٤٩ .

ويرتبط بمبدأ المساواة مبدأ حياد المرافق العامة بقيام تشغيلها على أساس المصلحة العامة وحدها دون اعتبار للاتجاهات السياسية أو المصالح الخاصة أو المحاباة .

وتفريعا على ذلك فإن المواطنين متساوون أمام المرافق العامة ، سواء فيما يتعلق

بالانتفاع بخدماتها أو بتحمل أعبائها ، بصرف النظر عن طريقة إدارتها المباشرة أو غير المباشرة .

ولا يتنافى مع مبدأ المساواة اشتراط توافر بعض الشروط لإمكان الانتفاع بخدمات المرفق ، وذلك كدفع رسوم معينة أو الحصول على شهادة محددة . وذلك لأن مثل هذه الشروط عامة وليست شخصية . كما أن المساواة ليست ــ كما قد يتبادر إلى ذهن البسطاء ــ مطلقة من كل قيد أو شرط ، بل هي مقيدة بتماثل الظروف وتوافر ما يلزم من شروط . فالمساواة المطلقة لا وجود لها ولا عدل فيها ، سواء فى القوانين الوضعية أو فى الشريعة الإسلامية .

وعلى ذلك يكون لكل من توافر فيه الشروط المتطلبة للحصول على ما يقدمه المرفق من خدمة أو منفعة بحيث لا يحرم منها لأسباب شخصية . فلكل من يستجمع شروط الالتحاق بالجامعة أن يقيد بها .

ولا يجوز التفرقة فى المعاملة بين الناس إذا تشابهت الظروف والشروط ، فإن اختلفت كان من الجائز التفرقة بناء على توافر أو تخلف بعض الشروط أو الظروف التى يحددها القانون . وذلك كظرف الفقر أو شرط العجز المالى للإعفاء من بعض الرسوم المرفقية كالرسوم التعليمية والرسوم القضائية . هذه الظروف وتلك الشروط يحددها القانون بصفة عامة ، غير أن الإدارة تتمتع أحيانا بقسط من السلطة التقديرية يسمح لها فى بعض الحالات بإضافة شروط جديدة لم حددها القانون . من ذلك اشتراط الذكورة لشغل بعض الوظائف التى تقدر الإدارة عدم لياقة المرأة لها كوظائف القضاء .

ويراقب القضاء الإدارى فى البلاد التى تأخذ بنظامه ومنها مصر وفرنسا احترام الإدارة لمبدأ المساواة أمام المرافق العامة . وله فى سبيل ذلك إلغاء قراراتها التى تصدر مخالفة له ، فضلا عن تعويض الأفراد الذين أصيبوا بضرر من جراء المخالفة .

المطلب الثالث
مبدأ مسايرة المرفق العام للاحتياجات المستجدة وقابليته للتغيير والتعديل

يقصد بمبدأ قابلية نظام المرافق العامة للتغيير أن للإدارة أن تتدخل فى أى وقت لتعديل أو تغيير القواعد التى تحكم المرفق حتى تتفق وتحقيق المصلحة العامة على أفضل وجه . وذلك لأن الإدارة تعمل فى تنظيمها للمرافق العامة على الوصول إلى تشغيلها بأكبر كفاءة ممكنة فى ظل الظروف القائمة . فإذا تغيرت هذه الظروف أو ظهرت للإدارة طريقة أفضل لزيادة كفاءة المرفق كان لها - ابتغاء تحقيق المصلحة العامة - إجراء ما ترى من تعديل فى تنظيمه دون أن يكون لأحد الاعتراض على ذلك سواء من المنتفعين بالمرفق أو من العاملين فيه . فليس للمنتفع بأى خدمة مرفقية أن يطالب ببقاء النظام الذى تعاقد على الخدمة فى ظله ، وليس للموظف أن يحتج على تغيير نظام الترقيات الذى عين أثناء سريانه رغم ما قد يكون له من مصلحة فى استمراره [١] .

وهذا الحق ثابت للإدارة دون حاجة إلى النص عليه صراحة حتى إذا كان المرفق يدار بطريق الامتياز . بل أن المشرع قد نص على ذلك الحق لإزالة أى شك قد يثور حوله، فقضى فى المادة الخاصة من قانون التزامات المرافق العامة الصادر فى سنة ١٩٤٧ على أنه " لمانح الالتزام دائماً ، متى اقتضت المنفعة العامة ، أن يعدل من تلقاء نفسه أركان تنظيم المرفق العام موضوع الالتزام أو قواعد استغلاله ، وبوجه خاص قوائم الأسعار الخاصة به ، وذلك مع مراعاة حق الملتزم فى التعويض إن كان له محل " .

---

(١) راجع : حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر فى ٢٣ فبراير ١٩٥٠ ص ٤١٨.

الفصل الثانى
وظيفة الضبط الإدارى

الضبط الإدارى أو البوليس الإدارى هو وظيفة من أهم وظائف الإدارة تتمثل أصلاً فى المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة : الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة ، عن طريق إصدار القرارات اللائحية والفردية واستخدام القوة المادية، مع ما يستتبع ذلك من فرض قيود على الحريات الفردية تستلزمها الحياة الاجتماعية .

ويعتبر الضبط الإدارى بما يقوم به من حفظ للنظام العام فى المجتمع نوعاً هاماً من المرافق العامة رغم خصوصياته التى بررت دراسته منفرداً . لذلك يقال أحياناً مرفق الشرطة أو مرفق الضبط ، ولا خطأ فى ذلك ولا تجاوز .

وللضبط الإدارى علاقة كبيرة بالحريات العامة وحقوق الأفراد إذ أن صيانة النظام تقتضى فى العادة فرض قيود عليها [1] . ويختلف مدى سلطة الضبط الإدارى حسب ما إذا تعلق الأمر بحرية ضمنها القانون وحدد شروط ممارستها . ففى هذه الحالة تضيق سلطة الضبط ، ولا تخضع ممارسة هذه الحرية لترخيص سابق أو حتى لمجرد إخطار ممن يريد ممارستها ومن أمثلة ذلك حرية الصحافة وحرية ممارسة الشعائر الدينية . أما فى غير هذه الحالة فتتسع سلطة الضبط الإدارى نظراً لقلة موانع المشروعية. ومن أمثلة ذلك ما تتمتع به الإدارة من سلطة فى طرد الأجانب أو فى إزالة العوائق التى

---

(١) تنظم القوانين أيضاً الحريات العامة المختلفة كحرية الصحافة وحرية التجارة ، وتضع بعض القيود على ممارستها ، ويمكن تسمية هذه القوانين بتشريعات الضبط ، ويطلق عليها بعض الفقهاء : الضبط التشريعى .

راجع : دكتور طعيمة الجرف : القانون الإدارى ، ١٩٧٣ ، ص ٤٢١ .

تعترض الطرق العامة ولو كانت هذه العوائق ممتلكات خاصة .

وحفظ النظام العام يكون فى الأماكن العامة كالطرق والميادين والمرافق فلا يتدخل الضبط الإدارى فى الأماكن الخاصة إلا إذا تجاوز ما بداخلها إطارها إلى خارجها ، وذلك كما فى حالة الضجة المنبعثة من أجهزة الراديو لمساسها بالسكينة العامة . وكما فى حالة وجود مرض وبائى بداخلها ويؤثر انتشاره فى الصحة العامة ، وكما فى حالة احتوائها على وحش هائج أو مجنون ثائر يهدد الأمن العام .

الضبط الإدارى والضبط القضائى :

يختلف الضبط الإدارى عن الضبط القضائى ، فالأول مهمته وقائية تتمثل فى العمل على صيانة النظام العام بمنع الأعمال التى من شأنها الإخلال به قبل وقوعها ، سواء أكانت هذه الأعمال جرائم يعاقب عليها القانون أم لم تكن كذلك ، أما الضبط القضائى فمهمته هى الكشف عن الجرائم ومرتكبيها تمهيدا لتقديمهم للمحاكمة . وتنفيذ العقوبة فيهم عقابا لهم وتخويفا لغيرهم .

غير أن اختلاف نوعى الضبط لا يمنع من وجود علاقات متبادلة بينهما . أهمها أن الضبط القضائى يساعد على صيانة النظام العام عن طريق الردع الذى تحدثه العقوبة فى النفوس . كما أن الضبط الإدارى له آثاره فى التقليل من الجرائم التى يتعقبها الضبط القضائى. وذلك فضلا عن قيام هيئة الشرطة بأداء مهام نوعى الضبط .

ورغم وحدة رجال الشرطة الذين يتولون مهمتى الضبط الإدارى والقضائى ورغم ما قد يقع من لبس ، فإن عملهما فى الحالتين متميز عن الآخر. فالشرطى الذى يمر لحراسة المنازل والمتاجر ليلا يقوم بعمل من أعمال الضبط الإدارى لأنه يحافظ على النظام العام . فإذا وقع حادث سطو فى مجال حراسته من حيث المكان والزمان وجب عليه متابعة الجانى والقبض عليه وجمع الأدلة عن الحادث ، وهى من أعمال الضبط القضائى .

وتبدو أهمية التفرقة بين الضبط الإدارى والضبط القضائى فى اختلاف النظام القانونى الذى يحكم كل منهما . فالأول يخضع للقانون الإدارى وتراقب مشروعيته المحاكم الإدارية . والثانى يخضع لقانون الإجراءات الجنائية وتختص بمنازعاته المحاكم الجنائية . وبالإضافة إلى ذلك فإن أعمال الضبط الإدارى تخضع لرقابة الإدارة أما أعمال الضبط القضائى فتخضع لإشراف النيابة العامة . فضلاً عن أن الأضرار الناتجة عن أعمال الضبط الإدارى يمكن أن تثير مسئولية الإدارة، أما تلك الناجمة عن أعمال الضبط القضائى فلا يزال إمكان التعويض عنها محل أخذ ورد فى أغلب البلاد[1].

الضبط الإدارى العام والخاص :

الضبط الإدارى العام هو ذلك الذى يهدف إلى المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة المعروفة وهى الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة على النحو سالف الذكر. أما الضبط الإدارى الخاص فيقيمه المشرع بقوانين خاصة لتنظيم بعض أنواع النشاط ويعهد بها إلى سلطة إدارية خاصة بقصد تحقيق أهداف محددة . هذه الأهداف قد تكون ضمن أهداف الضبط الإدارى العام . وذلك كما هو الشأن فى الرقابة على المحلات المضرة بالصحة العامة . وقد تخرج أهداف الضبط الإدارى الخاص عن أهداف الضبط الإدارى العام وذلك كالضبط الإدارى الخاص بالآثار ويهدف إلى المحافظة على الآثار القديمة ، والضبط الإدارى الخاص بالصيد ويهدف إلى

---

(١) راجع : دى لوبادير ، المرجع السابق ، طبعة ١٩٧٣ ، ص ٧٠٥ .

وقد اعترف قانون ٥ يوليو عام ١٩٧٢ فى فرنسا فى المادة ١١ منه بمسئولية الدولة عن الأضرار الناشئة عن التشغيل المعيب لمرفق القضاء فى حالة الخطأ الجسيم أو إنكار العدالة . كما تضمن الدولة للضحايا تعويض الأضرار المترتبة على الأخطاء الشخصية لرجال القضاء على أن ترجع عليهم بمقدارها فيما بعد .

المحافظة على الحيوانات أو الأسماك، والضبط الإدارى الخاص بالتسعير الجبرى ويهدف إلى بقاء أسعار بعض السلع الأساسية فى مستوى معين لحماية المستهلك .

هيئات الضبط الإدارى :

يتنوع الضبط الإدارى العام فى بعض الدول كفرنسا إلى ضبط إدارى قومى وضبط إدارى محلى . أما النوع الأول فيشمل نطاق اختصاصه إقليم الدولة كله ويمارسه رئيس الوزراء والمختصون من رجال السلطة المركزية . وأما النوع الثانى فينحصر اختصاصه فى جزء معين من إقليم الدولة كالمحافظة أو المدينة ويمارسه المحافظ أو العمدة. والضبط الإدارى فى مصر وأغلب دول العالم قومى تمارسه السلطة المركزية على مستوى الدولة كلها [1] .

أما الضبط الإدارى الخاص فتمارسه هيئات خاصة يحددها القانون الذى ينشئ كل نوع منها .

---

(١) نصت المادة ١٨٤ من الدستور المصرى على أن " الشرطة هيئة مدنية نظامية، رئيسها الأعلى رئيس الجمهورية ، وتؤدى الشرطة واجبها فى خدمة الشعب ، وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن ، وتسهر على حفظ النظام والأمن العام والآداب ، وتتولى تنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات ، وذلك على الوجه المبين بالقانون ".

ونصت المادة الأولى من قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ على أن "الشرطة هيئة مدنية نظامية بوزارة الداخلية ، رئيسها الأعلى رئيس الجمهورية ، تؤدى وظائفها وتباشر اختصاصاتها برياسة وزير الداخلية وتحت قيادته . وهو الذى يصدر القرارات المنظمة لكافة شئونها ونظم عملها . وتتكون من : ١ــ ضباط الشرطة . ٢ــ أمناء الشرطة . ٣ــ مساعدى الشرطة . ٤ــ ضباط الصف والجنود . ٥ــ رجال الخفر النظاميين . ويتولى المساعد الأول ومساعد وزير الداخلية ، ورؤساء المصالح ومن فى حكمهم ، ورؤساء الوحدات النظامية ، ومأمورى المراكز والأقسام ، رياسة الشرطة كل فى حدود اختصاصه " .

ويجب التمييز فى إطار هيئات الضبط الإدارى بين رجال الشرطة المنفذين وبين سلطات الضبط الإدارى المختصة باتخاذ لوائح الضبط والقرارات الفردية الهامة اللازمة للمحافظة على النظام العام . فهذه السلطات تشمل رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ، ووزير الداخلية ، والمحافظين ، ومأمورى المراكز والأقسام ، وغيرهم ممن يحددهم القانون .

أغراض الضبط الإدارى :

يهدف الضبط الإدارى أساسا إلى صيانة النظام العام وإعادته إلى نصابه إذا اختل[١] . فليس لهيئة الضبط الإدارى استخدام سلطاتها لتحقيق هدف آخر غير ذلك، وأن تعلق بالمصلحة العامة كتحقيق موارد مالية للدولة ، وإلا كانت أعمالها غير مشروعة . وللنظام العام عناصر ثلاثة : هى الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة .

وقبل أن نبين مفاهيم هذه العناصر ليتضح المعنى المقصود بالنظام العام كهدف للضبط الإدارى ، نود أن ننوه إلى اختلاف هذا المعنى عن معنى آخر يقصد بنفس اصطلاح النظام العام ويعالج عادة فى إطار القانون الخاص . فالنظام العام بالمعنى الأخير يقصد به مجموعة الأحكام الجوهرية ذات المضمون الأساسى فى المحافظة على الجماعة والنهوض بها [٢] . وهذه الأحكام يفرضها القانون فرضا على أطراف العلاقات القانونية فلا يجوز الاتفاق على مخالفتها . ويبطل العقد إذا كان محل الالتزام مخالفا لها. ولا يجوز تطبيق القانون الأجنبى المخالف لها. وعلى المحاكم أن تقضى بها فى المنازعات

---

(١) وذلك بالإضافة إلى أهداف الضبط الإدارى الخاص التى يخرج بعضها عن إطار فكرة النظام العام ، وذلك كالمحافظة على الآثار القديمة أو تثبيت أسعار بعض السلع الاستهلاكية الضرورية .

(٢) الدكتور عبد الحى حجازى : المدخل لدراسة العلوم القانونية ، الجزء الأول ، طبعة ١٩٧٢ ، ص ٢٣٧ وما بعدها .

المعروضة عليها من تلقاء نفسها ولو لم يطلب الخصوم ذلك . أما مكونات النظام العـــام التى يهدف الضبط الإدارى إلى المحافظة عليها فهى :

١ ــــ الأمن العام :

الأمن يقابل الخوف . من ذلك قول الله تعالى " وليبدلنهم من بعـــد خوفـــهم أمنا"[١] . ويقصد بالأمن العام اطمئنان المرء على نفسه وماله من خطـــر الاعتــــداء ، سواء أكان مصدره الطبيعة كالفيضانات والزلازل والحرائق وانهيار المبانى والمرتفعـــات ، أم كان مصدره الإنسان كسطو المجرمين وعبث المجانين والمظاهرات العنيفة وحـــوادث السيارات. أم كان راجعا إلى الحيوانات المفترسة أو الجامحة وما تسببه من اضطرابات .

٢ ــــ الصحة العامة :

يراد بالصحة العامة وقاية صحة الجمهور من خطر الأمراض بمقاومة أســـبابها . من ذلك المحافظة على سلامة مياه الشرب والأطعمة المعدة للبيع . ومكافحـــة الأوبئـــة والأمراض المعدية ، وإعداد المجارى ، وجمع القمامة والمحافظة علـــى نظافـــة الأمـــاكن العامـــة .

ويعتبر تلوث البيئة ــــ فى أى عنصر من عناصرها اليابسة أو المائية أو الغازيـــة ــــ

---

(١) سورة النور : الآية (٥٥) .

وقد ورد لفظ الأمن فى القرآن الكريم فى مواضع أخرى متعددة ، من ذلك قـــول الله تعالى (فى الآية ٨٣ من سورة النساء) : " وإذا جاءهم أمر من الأمن أو الخوف أذاعـــوا به" ، وقوله جل شأنه (فى الآية ١٢٥ من سورة البقرة) : " وإذ جعلنا البيت مثابة للنـــاس وأمنا " ، وقوله عز وجل (فى الآية ١١٢ من سورة النحل) : " وضرب الله مثلا قريـــة كانت آمنة مطمئنة يأتيها رزقها رغدا من كل مكان فكفرت بـــأنعم الله ، فأذاقـــها الله لباس الجوع والخوف بما كانوا يصنعون " ، ومنها قوله تعالى (فى الآية ٨٢ مـــن ســـورة الأنعام) : " الذين آمنوا و لم يلبسوا إيمانهم بظلم ، أولئك لهم الأمن وهم مهتدون ".

الناشئ بفعل الإنسان ووسائل مدنيته الحديثة ، من أهم العوامل التى تضر بصحته وتصيبه بالأمراض . لذلك فإن مكافحة التلوث تعد من أهم وسائل المحافظة على الصحة العامة .

٣ ـ السكينة العامة :

يقصد بالسكينة العامة المحافظة على هدوء وسكون الطرق والأماكن العامة لوقاية الناس من الضوضاء والصخب والإزعاج والمضايقات السمعية . خاصة فى أوقات راحتهم . من ذلك أصوات الباعة المتجولين ، ومكبرات الصوت ، وآلات التنبيه فى السيارات. وتشمل المحافظة على السكينة العامة كذلك منع الأصوات المرتفعة المنبعثة من المنازل نتيجة سوء استعمال الراديو أو أجهزة التسجيل أو غير ذلك .

٤ ـ الآداب العامة :

تدخل الآداب العامة ـ فى حدود معينة ـ ضمن أهداف الضبط الإدارى المتعارف عليها . وقد لعب مجلس الدولة الفرنسى دورا هاما فى بيان هذه الحدود . والأصل فى قضائه أن النظام العام الذى يبرر الحفاظ عليه تدخل رجال الضبط الإدارى يتمثل فى مظاهر خارجية محسوسة متميزة عن المسائل النفسية أو الأدبية أو المعنوية التى لا تترجم بأعمال مادية . فلا يتدخل الضبط الإدارى فى مجال الآداب العامة إلا لحماية الحد الأدنى من القيم التى يؤدى الاعتداء عليها أو مخالفتها إلى الإخلال بالنظام العام .

وقد توسع القضاء الإدارى الفرنسى حديثا فى تفسير النظام العام كهدف للضبط الإدارى فجعله غير قاصر على النظام المادى ذى المظهر الخارجى ، وإنما يشمل كذلك النظام الأدبى أو الأخلاق العامة [1]. فقضى مجلس الدولة بمشروعية قرار

---

(١) وقد وردت كلمة السكينة فى كتاب الله فى مواضع متعددة . من ذلك قوله تعالى (فى الآية الرابعة من سورة الفتح) : " هو الذى أنزل السكينة فى قلوب المؤمنين ليزدادوا إيمانا مع إيمانهم .. " . وقوله سبحانه (فى الآية السادسة والعشرين من سورة التوبة) : ــ

حظر عرض المطبوعات التى تقتصر على وصف الجرائم والفضائح والأمور المثيرة للغرائز ، وقرار منع عرض الأفلام المنافية للأخلاق . كما رفضت الدائرة الجنائية لمحكمة النقض الفرنسية الحكم بعدم مشروعية قرار تحريم ارتداء النساء لملابس الرجال .

ومن تشريعات الضبط فى مصر ما يتصل مباشرة بحماية الأخلاق والآداب العامة. من ذلك ما نصت عليه المادة ٢٣ من القرار بقانون رقم ٣٧١ لسنة ١٩٥٦ فى شأن المحال العامة من أنه " يحظر فى المحال العامة ارتكاب أفعال أو إبداء إشارات مخلة بالحياء أو الآداب ، أو التغاضى عنها كما يحظر عقد اجتماعات مخالفة للآداب أو النظام العام . وفى حالة مخالفة أحكام هذه المادة لرجال البوليس إخلاء المحل أو إغلاقه قبل الميعاد المقرر. وقضت المادة ٢٩ من هذا القرار بقانون بأن " يغلق المحل إداريا أو يضبط إذا تعذر إغلاقه فى الأحوال الآتية :

- إذا وقعت فى المحال أفعال مخالفة للآداب أو للنظام العام أكثر من مرة ، ومن هذه النصوص أيضا ما ورد بالمادة ٢٧ من القرار بقانون رقم ٣٧٢ لسنة ١٩٥٦ بشأن الملاهى .

وفى مصر نص المشرع صراحة على اختصاص الشرطة بالمحافظة على النظام العام ، بل وكذلك الآداب . فقضت المادة الثالثة من قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ على أن " تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام والأمن العام والآداب، وبحماية الأرواح والأعراض والأموال وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها، كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين فى كافة المجالات وبتنفيذ ما تفرضه عليه

= " ثم أنزل الله سكينته على رسوله وعلى المؤمنين .. " . غير أن معنى السكينة هنا لا يقتصر على مجرد الوقاية من الضوضاء وتجنب المضايقات السمعية وإنما يمتد ليشمل هدوء النفس وراحة البال .

القوانين واللوائح من واجبات " . وصياغة هذه المادة غير دقيقة ، إذ تتحدث بغير ترتيب عن كل من الضبط الإدارى والقضائى . وفى بيانها للضبط الإدارى تعوزها الدقة إذ تذكر النظام العام وأحد عناصره فقط وهو الأمن العام مع إغفال عنصرى الصحة العامة والسكينة العامة . وذكرت المادة ١٨٤ من الدستور كذلك ــ بأسلوب غير دقيق ــ ضمن مهام الشرطة " حفظ النظام والأمن العام والآداب " .

وسائل الضبط الإدارى :

لسلطة الضبط الإدارى فى سبيل تحقيق أهدافها استخدام وسائل متعددة هى لوائح الضبط ، والقرارات الفردية ، والقوة المادية .

١ ــ لوائح الضبط :

لسلطة الضبط الإدارى إصدار لوائح الضبط ، وهى قواعد عامة مجردة تهدف إلى المحافظة على النظام العام . ومن أمثلتها لوائح المرور. واللوائح المتعلقة بمراقبة الأغذية والوقاية من الأمراض المعدية والأوبئة ، وكذلك لوائح المحال الخطرة . وقد نصت المادة ١٤٥ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ على أن " يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط " . ولم تكن دساتير العهد الملكى تتضمن نصا مشابها . وانقسم الرأى حول حق السلطة التنفيذية فى إصدار هذه اللوائح فى حالة سكوت الدستور . فرأى البعض جواز إصدارها مدعيا وجود عرف دستورى بشأنها ومستندا إلى الضرورات العملية التى تستلزم سرعة المحافظة على النظام العام [١] ، وأنكر آخرون حق الحكومة فى ذلك لما فيه من اعتداء على الحريات ومخالفة للدستور الذى كفلها [٢] . وقد أقرت محكمة القضاء الإدارى الرأى الأخير فى حكمها الصادر فى ٢٦ يونيه سنة

---

(١) الدكتور السيد صبرى : مبادئ القانون الدستورى ، طبعة ١٩٤٩ ، ص ٤٧٠ .

(٢) الدكتور محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ٦٩٣ وما بعدها ، الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستورى ، طبعة ١٩٧١ ، ص ٨٥١ .

١٩٥١ فى قضية جريدة مصر الفتاة [1] .

٢ ــ القرارات الفردية :

لسلطة الضبط الإدارى إصدار القرارات الفردية اللازمة للمحافظة على النظام العام، سواء أكانت هذه القرارات أوامر أم نواه أو تراخيص موجهة للأفراد . ومن أمثلة ذلك الأمر بهدم منزل آيل للسقوط. أو النهى عن تسيير مظاهرة أو عقد اجتماع عام . ومنه الترخيص لأحد الأفراد بحمل سلاح نارى . وتصدر هذه القرارات تنفيذا لأحكام القوانين واللوائح ، ويمكن أن تصدر مستقلة عنها بشرط ألا تخالفها ، وأن تكون لازمة للمحافظة على النظام العام ، وألا يكون المشرع قد اشترط لائحة فى الموضوع الذى نتناوله .

٣ ــ القوة المادية :

للإدارة استخدام القوة المادية ــ دون لجوء إلى القضاء وإجراءاته البطيئة ــ لمنع اختلال النظام العام وإجبار الأفراد على احترام أحكام القانون . غير أنه لا يجوز لها ذلك إلا فى حالة الضرورة وحالة تصريح القانون لها بذلك وحالة وجود نص خال من الجزاء. ويجب أن يكون الإجراء المراد تنفيذه مشروعا وأن يمتنع الأفراد عن تنفيذه طوعا استجابة لطلب الإدارة .

وقد نصت المادة ١٠٢ من قانون الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ على أنه "لرجل الشرطة استعمال القوة بالقدر اللازم لأداء واجبه إذا كانت هى الوسيلة الوحيدة لأداء هذا الواجب " .

يقتصر استعمال السلاح على الأحوال الآتية :

أولا : القبض على :

---

(١) مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإدارى س ٥ ص ١٠٩٩ .

١ ـ كل محكوم عليه بعقوبة جناية أو بالحبس مدة تزيد على ثلاثة أشهر إذا قاوم أو حاول الهرب .

٢ ـ كل متهم بجناية أو متلبس بجنحة يجوز فيها القبض أو متهم صدر أمر بالقبض عليه إذا قاوم أو حاول الهرب .

ثانيا : عند حراسة المسجونين فى الأحوال والشروط المنصوص عليها فى قانون السجون .

ثالثا : لفض التجمهر أو التظاهر الذى يحدث عن خمسة أشخاص على الأقل إذا عرض الأمن العام للخطر . وذلك بعد إنذار المتجمهرين بالتفرق . ويصدر أمر استعمال السلاح فى هذه الحالة من رئيس تجب طاعته .

ويراعى فى جميع الأحوال الثلاثة السابقة أن يكون إطلاق النار هو الوسيلة الوحيدة لتحقيق الأغراض السابقة. ويبدأ رجل الشرطة بالإنذار بأنه سيطلق النار ، ثم يلجأ بعد ذلك إلى إطلاق النار . ويحدد وزير الداخلية بقرار منه الإجراءات التى تتبع فى جميع الحالات وكيفية توجيه الإنذار وإطلاق النار .

رقابة القضاء لأعمال الضبط:

يراقب القضاء الإدارى فى فرنسا ومصر استخدام الإدارة لوسائل الضبط الإدارى ليوفق بين أهمية هذه الوسائل فى حفظ النظام العام ، وخطورتها فى المساس بالحقوق الفردية . فيقيم بذلك نوعا من التوازن بين السلطة والحرية . وتتناول رقابة القضاء الهدف الذى يسعى القرار الإدارى إلى تحقيقه ومدى تعلقه بالمحافظة على النظام العام . كما يراقب القضاء أسباب القرار الإدارى وهى الوقائع الدافعة إلى اتخاذه ومدى جديتها وتهديدها للنظام العام. وحيث أن الأصل هو الحرية ، وتدخل سلطات الضبط هو الاستثناء، فإن الإجراء المتخذ لا يكون مشروعا إلا إذا كان ضروريا لحفظ

النظام ، مما يستدعى دقة فحص الظروف الواقعية [١] . ويجب ألا يؤدى إجراء الضبط إلى المنع المطلق لحرية من الحريات ، وإنما إلى تنظيمها فقط بوضع بعض القيود التى يستلزمها النظام العام على ممارستها . والقضاء لا يقتصر على مراقبة مشروعية وسيلة الضبط المتخذة ، وإنما يراقب كذلك ملاءمتها لأسباب التدخل ، فيوجب على الإدارة اختيار الوسيلة الملائمة لسبب التدخل ، بمعنى أن تتناسب شدة الإجراء المتخذ مع خطورة تهديد النظام العام . غير أن ذلك لا يعنى أن القاضى الإدارى قد أصبح قاضى ملاءمة بالإضافة إلى كونه قاضى مشروعية . لأنه فى الحقيقة لا يراقب الملاءمة إلا فى الحالات التى تكون فيها عنصرا من عناصر المشروعية . ويراقب القضاء الإدارى فضلا عن ذلك عيب الاختصاص فى قرار الضبط ، وكذلك عيب الشكل ، بالإضافة إلى عيب المحل أو مخالفة القانون بالمعنى الضيق [٢] .

وللقاضى أن يحكم بإلغاء لائحة الضبط المخالفة للقانون . كما له إلغاء القرار الإدارى الفردى المخالف . وإن كان الإلغاء فى هذه الحالة قليل الجدوى لأنه لا يتأتى إلا بعد صدور القرار بفترة غير قصيرة يكون القرار خلالها قد نفذ وألحق الضرر بذوى الشأن. كما للقاضى أن يحكم بتعويض الضرر المترتب على الخطأ الواقع من الإدارة فى اتخاذها لأعمال الضبط الإدارى .

الضبط الإدارى والظروف الاستثنائية :

قد لا تكفى سلطات الضبط الإدارى العادية للمحافظة على النظام العام فى الظروف الاستثنائية . لذلك كثيرا ما يوسع المشرع من هذه السلطات بنصوص

---

(١) لذلك ينظر القاضى الإدارى الفرنسى بعين الشك إلى إجراءات الضبط العامة المجردة، لأنه يفترض أنه كان يمكن تحقيق نفس الهدف مع تقليل القيود المفروضة على حريات الأفراد .

(٢) راجع : فالين ، المرجع السابق ، ص ٦٤٩ .

دستورية كتلك المتعلقة بلوائح الضرورة [1] . أو بقوانين خاصة كقانون الطوارئ أو الأحكام العرفية .

وفضلا عن ذلك فقد وضع مجلس الدولة الفرنسى نظرية الظروف الاستثنائية لتكون أكثر شمولا من النصوص فى موجهة هذه الظروف ، خاصة وأن نصوص الطوارئ لا تطبق إلا بعد إعلان حالة الطوارئ . وملخص النظرية أن بعض القرارات الإدارية غير المشروعة فى الظروف العادية يمكن اعتبارها مشروعة فى الظروف الاستثنائية إذا قضت لزومها للمحافظة على النظام العام أو دوام سير المرافق العامة. وتقوم هذه النظرية على أساس أن الإدارة ملزمة بحفظ النظام العام فى كافة الظروف . فضلا عن أن الضرورات تبيح المحظورات . واستخدام الإدارة لسلطات الظروف الاستثنائية كما هو واضح لا يعفيها من رقابة المشروعية بخلاف أعمال السيادة التى تفلت من كل رقابة قضائية . كما أن الإدارة قد تلتزم بتعويض المضرور من جراء الإجراءات الاستثنائية حتى ولو حكم القضاء بمشروعيتها . وذلك على أساس المخاطر وتحمل التبعية .

---

(١) راجع : المادة ٧٤ من دستور جمهورية مصر العربية ، وكذلك المادة ١٤٧ التى تواجه حالة غياب البرلمان .

الباب الخامس

وسائل ومميزات السلطة الإدارية

الباب الخامس
وسائل ومميزات السلطة الإدارية

تمهيد:

إن الإدارة حين تمارس نشاطها الذى يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة لا بد أن يكون لها مجموعة من الامتيازات التى تساعدها على تحقيق هدفها المنشود على أكمل نحو.

فالإدارة تستطيع وهى تؤدى وظائفها ، أن تلجأ إلى ذات الوسائل التى وضعها القانون تحت تصرف الأفراد فى معاملاتهم . وهذا ما سارت عليه الدول قديما ، وما تزال تتبعه إلى حد كبير الدول الانجلوسكسونية كإنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية كما سلف البيان . وفى هذه الحالة تنزل الإدارة إلى السوق مشترية كالأفراد ، وتخضع معاملاتها لقواعد القانون الخاص . وإذا حدث بشأنها نزاع رفع إلى القضاء العادى ، ليفصل فيه كما يفعل بين الأفراد تماما .

غير أن تعقد الحياة الإدارية الحديثة ، وازدياد مجال تدخل الدولة ، وظهور القواعد الأساسية التى تحكم المرافق العامة ، واعتماد الناس اعتمادا كليا فى أمور معيشتهم على تلك المرافق ، كل هذا جعل المشرع فى كثير من الدول يشعر بأن قواعد القانون الخاص إذا صلحت لتقيم العدالة بين أفراد متساويين ، فإنها لا تصلح فى أحوال كثيرة، لتنظيم العلاقات التى تكون الإدارة طرفا فيها، لا لأن هذه العلاقات بطبيعتها لا يمكن أن تنظمها قواعد القانون الخاص ، وليس ذلك لأن الإدارة لها إرادة ذاتية تسمو على إرادات الأفراد ، ولكن لأن الإدارة تشرف على رعاية المصلحة

العامـــة ، والمصلحة العامة عند التعارض ، مفضلة عن المصلحة الخاصة [١] .

على أنه إذا كانت الامتيازات أو الوسائل الاستثنائية التى تتمتع بها الإدارة، والــتى سوف نعرض لها تفصيلاً فيما بعد ، تتضمن خروجاً تاما على المبادئ القانونية المســلم بها فى علاقات الأفراد فيما بينهم، بحيث ينال استعمالها الأفراد فى حرياتهم وفى أموالهــم، وإذا كان لهذا الخروج ما يبرره من حماية المصلحة العامة، فإن مناط ذلك ، أن تقتصــر الإدارة على هذا الهدف دون سواه ، بحيث لو استعملت امتيازاتها الاستثنائية فى تحقيــق أغراض أخرى . اختل النظام ، وانعكست الآية ، وتصبح وسائل الإصــلاح معــاول تخريب.

ومن أجل هذا ، فإن قواعد القانون الإدارى الاستثنائية لا تتضمـــن باســتمرار تخويل الإدارة سلطات أوسع مما يتمتع به الأفراد . ولكنها تستتبع فى كثير من الأحيــان فرض قيود صارمة على الإدارة لمصلحة الأفراد ، ولا مقابل لها فى القـــانون الخــاص . هذه القواعد الاستثنائية منبثة فى جميع نواحى القانون الإدارى ، لأنها فى الحقيقـــة هـــى الطابع المميز لهذا القانون .

وتتمثل امتيازات الإدارة فيما يلى :

أولا : سلطات البوليس الإدارى .

ثانيا : حق الإدارة فى إصدار قرارات إدارية ملزمة للأفراد .

ثالثا : حق الإدارة فى تنفيذ قراراتها تنفيذا مباشرا .

رابعا : سلطات الإدارة فى نزع الملكية والاستيلاء جبرا على أموال الأفراد .

---

(١) راجع : دكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، الكتاب الثــالث " أمــوال الإدارة العامة وامتيازاتها " ، ص ٧٧ ، ٧٨ .

خامسا : استقلال الإدارة بقدر من الحرية فى التقدير إزاء الأفراد وهـــو مـــا يســـمى "بالسلطة التقديرية" .

سادسا : سلطات الإدارة الاستثنائية فى مجال العقود الإدارية .

وسوف ندرس كل مزية من تلك للميزات بالتفصيل المناسب حيث نخصـــص لكل منها فصلا مستقلا مع الوضع فى الاعتبار أننا لن نتناول فى هذا البـــاب دراســـة سلطات البوليس الإدارى لدراستنا لها فى الباب الرابع .

الفصل الأول
حق الإدارة فى إصدار قرارات إدارية ملزمة للأفراد

تمهيد وتقسيم:

تعد القرارات الإدارية من أهم مظاهر امتيازات الإدارة إذ تستطيع بواسطتها وبإرادتها المنفردة ــ على خلاف القاعدة العامة فى القانون الخاص ــ إنشاء الحقوق أو فرض الالتزامات ويطلق على سلطة الإدارة فى إصدار قرارات إدارية ملزمة للأفراد ، سلطة البت والتقرير من جانب واحد ، وهى كما ذكرنا من أخطر امتيازات الإدارة ومن أهم وسائلها فى تحقيق أهدافها .

وسوف نقسم دراستنا لموضوع القرارات الإدارية إلى أربعة مباحث على النحو التالى :

المبحث الأول : تعريف القرار الإدارى وأركانه .

المبحث الثانى : أنواع القرارات الإدارية .

المبحث الثالث : نفاذ القرارات الإدارية وسريانها فى حق الأفراد .

المبحث الرابع : نهاية القرارات الإدارية .

المبحث الأول
تعريف القرار الإدارى وأركانه

تقسيم:

نقسم هذا المبحث إلى مطلبين :

المطلب الأول : ونتناول فيه تعريف القرار الإدارى .

المطلب الثانى : ونتناول فيه أركان القرار الإدارى .

المطلب الأول
تعريف القرار الإدارى

يعرف مجلس الدولة المصرى القرار الإدارى بأنه " إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة ، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح ، وذلك بقصد أحداث مركز قانونى معين متى كان ممكنا وجائزا قانونا وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة " .

وبهذا المعنى يكون القرار أو الأمر الإدارى أبرز مظهر تتجسد فيه سلطات الإدارة: فهى تستطيع عن طريقة وبإرادتها المنفردة، أن تصدر أوامر ملزمة للأفراد بعمل شئ أو بالامتناع عن عمل شئ فيلتزمون بالخضوع لهذه الأوامر طواعية أو كرها . ولذا فإن القرار الإدارى هو أهم مظهر لاتصال الإدارة بالأفراد .

فالقرار الإدارى إذن هو إفصاح عن إرادة . ولا يلزم أن يكون الإفصاح عن الإرادة صريحا ، بل قد يكون ضمنيا يفهم من السكوت . ومن أمثلة ذلك القرار الضمنى بقبول الاستقالة التى مضى على تقديمها أكثر من ثلاثين يوما دون صدور قرار

صريح بقبولها أو رفضها أو إرجاء البت فيها [1]. وكذلك القرار الضمني برفض التظلم الذى مضى على تقديمه ستون يوما دون إجابة من السلطة المختصة . وكقاعدة عامة يعتبر فى حكم القرارات الإدارية امتناع السلطة الإدارية عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقانون .

ونحن لا نوافق على القول بأن القرار الضمنى المستفاد من السكوت لا يمكن وصفه بأنه إفصاح عن إرادة . فرب ساكت فى ظروف معينة ـ أبلغ وأفصح فى التعبير عن إرادته بهذا السكوت من متحدث كثير الكلام. وهذا لا يمنع من الاعتراف بأن سكوت الإدارة فى بعض الأحيان لايراد به الإفصاح عن إرادة محددة، وإنما يأتى من باب الإهمال أو التعسف . ومع ذلك يفترض المشرع ـ مراعاة لمصالح ذوى الشأن ـ أن الإدارة بهذا السكوت قد أعلنت عن إرادتها على نحو معين، فينشأ قرار ضمنى يجوز مخاصمته بالطعن فيه .

والقول بأن القرار الإدارى هو إفصاح عن إرادة يعنى بأن أعمال الإدارة المادية ـ إرادية كانت أم لا إرادية ـ لا تعتبر قرارات إدارية .

والمقصود بصدور القرار بإرادة الإدارة المنفردة تمييزه عن العقد الإدارى الذى ينشأ عن تلاقى إرادة الإدارة مع إرادة أخرى . ولا يغير من طبيعة القرار الإدارى أن يكون نفاذه أو ترتيب آثاره معلقا على موافقة بعض الأفراد ، كما هو الشأن فى قرارات تعيين الموظفين .

ويجب أن تصدر هذه الإرادة ـ التى تمثل القرار الإدارى ـ عن سلطة إدارية، سواء أكانت هذه السلطة مركزية أم لا مركزية، وبغض النظر عن طبيعة النشاط الذى تتولاه ، فلا يعتبر العمل الصادر من سلطة عامة أخرى كالسلطة التشريعية أو القضائية قرارا إداريا . كذلك لا تعتبر قرارات إدارية تلك التى تصدر من أحد أشخاص القانون

---

(١) المادة ٧٢ من القرار بقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة.

الخاص إلا فى حالتين استثنائيتين فى فرنسا اعترف فيهما القضاء بالصفة الإدارية للقرار رغم صدوره من شخص خاص . وتتعلق الحالة الأولى بنظرية الموظف الفعلى والثانية بامتياز المرافق العامة ، أما فى مصر فيستفاد من أحكام القضاء الإدارى أن القرارات الإدارية لا تصدر من الهيئات الخاصة أو أشخاص القانون الخاص وإنما من السلطات الإدارية فحسب ، وذلك باستثناء حالة الموظف الفعلى .

وينبغى أن يكون القرار صادرا من أحد أعضاء السلطة الإدارية المختصين بإصدار القرارات وفى حدود اختصاصه الإدارى . فلا يعتبر قرارا إداريا القرار الصادر من أحد موظفى الإدارة الذين ليس لهم سلطة إصدار القرارات . وقد يكون المختص بإصدار القرار الإدارى هو أحد أعضاء السلطة الإدارية كالوزير أو من يفوضه فى ذلك ، وقد يكون المختص هو أحد المجالس ـ كمجلس إدارة الهيئة العامة ـ فيصدر قراراته بأغلبية أصوات أعضائه ، ولا يشترط أن يصدر القرار الإدارى من رئيس السلطة الإدارية، فقد يصدر من أحد الأعضاء غير الرئيس مادام يمارس اختصاصه قانونا ولو بناء على تفويض .

ويجب أن يرتب القرار آثارا قانونية معينة وذلك بإنشاء أو تعديل أو إلغاء وضع قانونى ما . وذلك سواء تعلق الأمر بقرار تنظيمى كلائحة المرور مثلا ، أم بقرار فردى يخص فرد أو أفرادا معينين بذواتهم ، فينشئ لهم حقا أو يفرض عليهم التزاما محددا ، وذلك كقرار نزع الملكية للمنفعة العامة. وعادة ما يفسر القضاء الإدارى فكرة الأثر القانونى للقرار تفسيرا واسعا فى هذا المجال بحيث أن يمس القرار مصالح الفرد أو يؤثر على وضعه بطريقة أو بأخرى . فالقرار الصادر بتوقيع جزاء الإنذار على أحد الموظفين مثلا يعتبر قرارا إداريا رغم أنه لا ينتقص عن حقوق الموظف بصورة واضحة غير أن الأمر يخرج من نطاق القرارات الإدارية إذا انعدمت آثاره القانونية [1] .

---

(١) راجع فى ذلك : ريفيرو ، المرجع السابق ، ص ٨٥ وما بعدها ، دى لوبادير ، ـــ

فالأعمال التحضيرية السابقة على إصدار القرار ، أو مجرد ترديد حكم القانون فى مسألة من المسائل، أو الأمر بضم التحقيقات التى سبق إجراؤها إلى ملف المدعى [1] لا تعتبر قرارات إدارية لأنها لا ترتب آثارا قانونية .

ولا يشترط فى القرار الإدارى أن يكون من النوع الذى يجوز تنفيذه تنفيذا جبريا. كما لا يشترط أن يتعلق القرار بأفراد الجمهور ، فقد يصدر بخصوص موظفى الإدارة أيضا .

المطلب الثانى

أركان القرار الإدارى

اختلف الفقهاء فى تحديد أركان القرار الإدارى ، وإن كان الاختلاف كثيرا ما يرجع إلى التقسيمات والمصطلحات أكثر من رجوعه إلى المضمون والمعنى ، ونرى أن القرار الإدارى الصحيح يقوم على أركان خمسة هى :

١ ـــ المحل .

٢ ـــ السبب .

٣ ـــ الغاية .

٤ ـــ الشكل .

٥ ـــ الاختصاص .

نتحدث فيما يلى عن كل منهما :

-- المرجع السابق ، ص ٣٠٢ وما بعدها .

(١) راجع : حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر فى ٢٨ مارس سنة ١٩٥٦ المجموعة س ١٠ ص ٢٦٨ .

أولا: المحل:

محل القرار الإدارى هو موضوع هذا القرار أو الأثر القانونى الذى يحدثه فيما يتعلق بالمراكز القانونية العامة أو الخاصة حسب طبيعة القرار اللائحية أو الفردية . فلائحة المرور مثلا محلها تنظيم المرور على نحو معين . وقرار تعيين أحد الأفراد فى وظيفة معينة محله وضع هذا الفرد فى المركز القانونى الذى تحدده القوانين التى تحكم هذه الوظيفة .

وعلى هذا فكل قرار إدارى لابد وأن يكون له بطبيعة الحال محل معين ، إلا أن هذا المحل قد يكون غير مشروع لمخالفته للقانون . وهنا نكون أمام عيب مخالفة القانون بالمعنى الضيق لهذا التعبير . وذلك بالمقارنة بعيب مخالفة القانون بمعناه الواسع الذى يمكن أن يطلق على العيب الذى يصيب أى ركن من أركان القرار الإدارى، بالنظر إلى كون القانون يحكم جميع هذه الأركان فى نهاية المطاف .

ومن أمثلة القرارات الباطلة لعدم مشروعية المحل القرار اللائحى الذى يقيد من حريات الأفراد فى مجال يحرم القانون المساس به، والقرار الفردى الصادر بالتفويض فى بعض الاختصاصات فى غير الحالات التى يجيز القانون فيها ذلك . ويعتبر عيب المحل من أهم العيوب التى تعيب القرارات الإدارية وأكثرها وقوعا من الناحية العملية .

ثانيا: السبب:

سبب القرار الإدارى هو الحالة الواقعية أو القانونية التى تدفع الإدارة إلى اتخاذ القرار [1] ، فانتشار وباء من الأوبئة فى منطقة معينة يمثل حالة واقعية تبرر إصدار قرار بمنع الأفراد من الانتقال من هذه المنطقة أو إليها . وتقديم الاستقالة من جانب أحد

---

(١) راجع : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ١٤ أبريل عام ١٩٥٦ المجموعة ص ٦٨٧.

الموظفين يعد حالة قانونية تصلح سببا لقرار الإدارة بقبول الاستقالة .

وسبب القرار الإدارى بهذا المعنى ليس عنصرا شخصيا أو نفسيا لدى متخذ القرار، وإنما هو عنصر موضوعى خارجى عنه من شأنه أن يبرر صدور هذا القرار .

ويعتبر وجود سبب للقرار الإدارى ، وهو ما يستدعى تدخل الإدارة ضمانا ضد إتباع الإدارة للهوى فيما تتخذ من قرارات غالبا ما تمس بها حقوق وحريات الأفراد .

ويختلف مدى التزام الإدارة بإصدار القرار فى حالة وجود السبب حسب مدى السلطة التقديرية التى تتمتع بها على النحو التالى :

* ففى الحالات التى يكون للإدارة فيها سلطة تقديرية يكون لها أن تصدر القرار أو لا تصدره حسب ما يتراءى لها . ففى مثال ظهور الوباء السابق ذكره تستطيع الإدارة أن تصدر قرارا بمنع الدخول والخروج بالنسبة للمنطقة الموبوءة ، وقد ترى أنه من الأفضل لاعتبارات أخرى ــ كحالة الذعر التى يمكن أن تترتب عليه ــ ألا تصدر هذا القرار ، وتستبدل به إجراء آخر .

* أما فى الحالات التى تكون سلطة الإدارة فيها مقيدة ، فإن وجود السبب يجعل الإدارة ملزمة بإصدار القرار. مثال ذلك أن يفرض القانون على الإدارة منح ترخيص معين لكل طالب له تتوافر فيه شروط محددة . ففى هذه الحالة لا تستطيع الإدارة أمام وجود السبب ــ وهو طلب الرخصة من جانب من تتوافر فيه الشروط التى حددها القانون ــ إلا أن تصدر القرار بمنح هذه الرخصة .

والأصل أن الإدارة ليست ملزمة بذكر سبب القرار الإدارى إلا إذا نص القانون صراحة على ذلك ، إذ توجد قرينة قانونية مضمونها أن لكل قرار إدارى سببا مشروعا ، وعلى من يدعى العكس يقع عبء إثبات ما يدعيه ، إلا أن الإدارة إذا أفصحت عن سبب القرار ولو من تلقاء نفسها دون إلزام من القانون ، فإن السبب

المذكور يخضع لرقابة القضاء، ويراقب القضاء الإدارى سبب القرار الإدارى ليس فقط من حيث وجوده الحقيقى وتكييفه القانونى أو مشروعيته ، وإنما كذلك من حيث التناسب أو الملاءمة بينه وبين الأثر الذى يرتبه القرار [1] ، وذلك عندما تكون الملاءمة شرطا من شروط المشروعية أو عنصرا فيها . فإذا لم يكن سبب القرار موجودا ومشروعا حكم القضاء بإلغائه .

ثالثا : الغاية :

الغاية من القرار الإدارى هى الهدف المراد تحقيقه بإصدار القرار، والغاية بهذا المعنى تختلف عن النتيجة المباشرة للقرار أو الأثر القانونى المترتب عليه وهو ما يسمى بمحل القرار . فليست الغاية من لائحة المرور هى الحد من حريات الأفراد بتنظيم سلوكهم على نحو معين ، وإنما هى المحافظة على النظام العام ، وليست الغاية من قرار تعيين أحد الموظفين هى وضع شخص ما فى المركز القانونى الخاص بهذه الوظيفة ، وإنما هو ضمان سير المرافق العامة .

أن السلطات التى تتمتع بها الإدارة ليست إلا وسائل لتحقيق غاية هامة هى المصلحة العامة . لذلك وجب عليها فى كل تصرفاتها أن تراعى هذه المصلحة وقد

---

(١) يرى الدكتور سليمان الطماوى أن السبب إذا كان ركنا مستقلا فى القرار الإدارى ، فإنه لا يمثل عيبا مستقلا من عيوبه التى تبرر إبطاله ، وأن العيب الملازم له ، هو عيب مخالفة القانون أو إساءة استعمال السلطة . ويتحقق الفرض الأول فيما لو ربط المشرع تصرف الإدارة بسبب معين . أما إذا لم يقيد المشرع الإدارة بسبب بعينه ، فحينئذ تفترض سلامة القرار وقيامه على سبب صحيح ولكن يلغى القرار إذا ثبت تعسف الإدارة أو انحرافها .

راجع فى ذلك : الدكتور سليمان الطماوى : الوجيز فى القانون الإدارى ، ١٩٧٣ ص ١٥٦.

يحدد المشرع أحد جوانب هذه المصلحة بذاته ليكون هدفا للإدارة بالنسبة لنوع معين من قراراتها ، وهذه هى الحالة التى يطلق عليها قاعدة تخصيص الأهداف، وقد لا يحدد هدفا معينا وفى هذه الحالة يجب على الإدارة أن تستهدف فى قراراتها المصلحة العامة دون تخصيص .

فإذا سعى مصدر القرار إلى الانتقام من أحد الأفراد أو تحقيق مصالح شخصية أو أغراض سياسية وقع القرار باطلا لعيب انحراف السلطة أو إساءة استعمال السلطة . ويقع القرار باطلا لنفس العيب أيضا إذا استهدف متخذه المصلحة العامة دون أن يسعى إلى تحقيق الهدف الذى حدده للمشرع على وجه التخصيص . وذلك كما إذا استهدفت سلطة الضبط الإدارى غاية أخرى غير المحافظة على النظام العام ـ بعناصره الثلاثة الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة ـ كالمحافظة على أموال الدولة مثلا [١] .

وتتمتع الإدارة بخصوص هذا الركن من أركان القرار الإدارى كذلك بقرينة قانونية مقتضاها صحة الغاية من القرار . فيفترض أن القرار الإدارى ، يستهدف الصالح العام أو الغاية التى حددها القانون . وعلى من يدعى العكس يقع عليه عبء

---

(١) يرى بعض الفقهاء أن عيب الغاية أو انحراف السلطة لا يمكن أن يثار إلا فى حالة تمتع الإدارة بسلطة تقديرية فى اتخاذها للقرار . أما فى الاختصاص المقيد فإن هذا العيب لا يمكن أن يثار لأنه " يفترض افتراضا لا يقبل إثبات العكس ، بأن الأهداف الإدارية تتحقق باستمرار إذا اقتصر رجل الإدارة على تنفيذ الواجبات القانونية تنفيذا دقيقا .

راجع : الدكتور سليمان الطماوى : الوجيز فى القضاء الإدارى ، ١٩٧٠ ص ٥٠٩ .

ونرى أن عيب انحراف السلطة يتصور وجوده كذلك فى حالة الاختصاص المقيد، وإن كان فى هذه الحالة غالبا ما يقترن بعيوب أخرى أسهل إثباتا . وهذا لا يمنع من إمكان تصور وجود عيب انحراف السلطة منفردا فى مجال الاختصاص المقيد . ومثال ذلك أن تؤخر الإدارة عمدا إصدار القرار لتضر بمن تعلقت مصلحته به .

الإثبات . وهنا يمكن أن يثور الجدل حول ذاتية أو موضوعية ركن الغاية . والرأى السائد فى الفقه حتى الآن يتجسد إلى البحث عن الغاية فى نية أو قصد مصدر القرار. وبذلك يتعلق الأمر بعنصر نفسى ليس من السهل إقامة الدليل عليه، وإن كان عيب الغاية غالبا ما يترك أثرا فى الوثائق الإدارية يمكن كشفه .

وجدير بالذكر أنه يمكن فى كثير من الأحوال إبطال القرار ذى الغاية المعيبة بالرجوع إلى ركن السبب ، وهو ركن خارجى عن مصدر القرار ولاشك فى موضوعيته . كما إذا صدر قرار بالقبض على بعض الأشخاص لقيادتهم لمظاهرة ما ، وكانت الغاية الحقيقية من القرار فى نية مصدره هى تحقيق مصالح سياسية بمنع المقبوض عليهم — وهم من أعضاء حزب للمعارضة — من القيام بعمل معين ، ففى هذه الحالة يمكن إبطال قرار القبض لعيب فى السبب إذا ثبت أن للمظاهرة كانت وهمية أو ليس من شأنها الإخلال بالنظام العام . إلا أنه فى حالات أخرى يوجد السبب الصحيح ويلزم لإبطال القرار للعيب البحث عن الغاية كعنصر نفس لدى تتخذ القرار، كما إذا كانت المظاهرة فى المثال السابق جدية ولكن القبض لم يتم بقصد المحافظة على النظام العام بل لتحقيق أغراض حزبية .

رابعا : الشكل:

يقصد بالشكل فى القرار الإدارى المظهر الخارجى الذى يبدو فيه القرار والإجراءات التى تتبع فى إصداره . وتهدف الشكليات إلى ضمان حسن سير الإدارة من ناحية ، وضمان صيانة حقوق الأفراد من ناحية أخرى .

والأصل أن القرار الإدارى لا يخضع لشكل معين إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك بأن استلزم كتابته أو احتواءه على بيانات معينة كذكر سبب القرار مثلا، أو استوجب لإصداره اتخاذ إجراءات محددة كأخذ رأى إحدى الهيئات . أو إجراء التحقيق اللازم . وبعض الشكليات تكون مطلوبة ضمنا ولو لم ينص عليها القانون،

وذلك كتوقيع مصدر القرار وتاريخه .

وقد يصدر القرار الإدارى ـ كما سبق البيان ـ صريحا ، سواء أجاء فى صيغة مكتوبة وهذا ما يحدث غالبا ، أم ظهر فى عبارة شفوية كما يحدث أحيانا. وقد يكون القرار ضمنيا يستدل عليه أما من سكوت الإدارة على نحو ما أوضحنا ، وأما من أفعال إيجابية كالاستيلاء الإدارى على عقارات الأفراد قبل صدور قرار صريح بنزع الملكية للمنفعة العامة .

ولا يؤدى عيب الشكل إلى بطلان القرار الإدارى إلا إذا نص المشرع صراحة على البطلان فى حالة عدم استيفاء الشكل المطلوب ، أو إذا كان عيب الشكل جسميا أو جوهريا بحيث أن تلافيه كان يمكن أن يؤثر فى مضمون القرار ويغير من جوهره، أما مسائل الشكل الثانوية فلا ترتب البطلان ، وذلك من باب عدم المبالغة فى التمسك بالشكليات .

خامسا : الاختصاص :

الاختصاص هو السلطة أو الصلاحية القانونية التى يتمتع بها متخذ القرار فى إصدار قراره من الناحية النوعية والزمنية والمكانية .

* **والاختصاص النوعى** يتعلق بفئات المسائل التى يجوز صدور القرارات بشأنها.

* **أما الاختصاص الزمنى** فيخص المدة التى يمكن اتخاذ القرارات خلالها .

* **والاختصاص المكانى** يحدد الرقعة الإقليمية التى للإدارة أن تباشر فيها نشاطها.

وترجع حكمة توزيع الاختصاص بين أقسام الإدارة إلى ما فيه من فوائد لصالح كل من الإدارة والأفراد . فبالنسبة للإدارة يؤدى التخصص وتقسيم العمل ـ وهو أحد المبادئ الهامة فى علم الإدارة ـ إلى دقة العمل وروعة الإنجاز . وبالنسبة للأفراد ييسر وينظم التخصص حصولهم على الأداءات المختلفة التى تقدمها الإدارة كما يقلل

من تكاليف وأعباء هذه الأداءات .

ولكي يكون القرار الإدارى صحيحا يجب أن يصدر من صاحب الاختصاص القانونى فى إصداره . وتؤدى مخالفة قواعد الاختصاص إلى بطلان القرار الإدارى أو انعدامه فى حالة المخالفة الجسمية كما إذا صدر من غير موظف عام . وقد تتعلق المخالفة باختصاص نوعى كأن يصدر من وزير الداخلية قرارا مما يدخل فى اختصاص وزير الصحة . كما قد تمس الاختصاص الزمنى كأن يصدر المفوض إليه قرارا بعد انتهاء فترة التفويض. وقد ترتبط المخالفة باختصاص مكانى كما فى حالة صدور قرار من رئيس وحدة إقليمية لتنظيم أمور تتعدى الإطار المكانى لهذه الوحدة .

وتعتبر مخالفة قواعد الاختصاص فى إصدار القرار الإدارى عيبا متعلقا بالنظام العام يمكن إثارته فى أية حالة تكون عليها الدعوى، وللقاضى التعرض له من تلقاء نفسه ولو لم يثره الخصوم .

المبحث الثانى
أنواع القرارات الإدارية

تتنوع القرارات الإدارية إلى أنواع متعددة حسب الزاوية التى ينظر منها إلى القرار، ونكتفى هنا ببيان الأنواع الآتية من القرارات الإدارية .

أولا : القرارات الإدارية من حيث مداها وعموميتها :

يمكن تقسيم القرارات الإدارية من حيث مداها وعموميتها إلى قسمين رئيسين هما : القرارات الإدارية التنظيمية (أو اللوائح) والقرارات الإدارية الفردية .

١ ـ القرارات الإدارية التنظيمية :

القرارات الإدارية التنظيمية هى التى تتضمن قواعد عامة ملزمة تطبق على عدد غير محدود من الأفراد ، ولا يهم فى ذلك عدد الذين تنطبق عليهم فكثرة الحالات أو قلتها لا يغير من طبيعة القرار التنظيمى مادام القرار قد حوى قاعدة عامة موضوعية تطبق على أشخاص معينين بأوصافهم لا بذواتهم [(١)] .

والقرارات التنظيمية (اللوائح) هى فى حقيقتها تشريع فرعى يقوم بجوار التشريع البرلمانى ، ولكنه يصدر من الإدارة . وهى على أنواع مختلفة : فمنها ما يقتضيه السير العادى للإدارة ، كاللوائح التنفيذية واللوائح التنظيمية ولوائح الضبط، ومنها ما تتطلبه ظروف استثنائية كلوائح الضرورة واللوائح التفويضية .

---

(١) راجع : حكم مجلس الدولة المصرى الصادر فى ١٩٥٤/٦/٤ مجموعة المجلس السنة الرابعة ص ١٤٦٠ .

٢ ـ القرارات الإدارية الفردية :

القرارات الإدارية الفردية هى التى تخاطب فرد أو أفرادا معينين بذواقم .

ومن أمثلة القرارات الفردية ، القرار الصادر بتعيين أحد الأشخاص فى وظيفة معينة ، أو بإعطاء فرد معين رخصة أو بسحبها منه .

ومعيار التمييز بين القرارات التنظيمية والقرارات الفردية يستمد من قابلية القرارات التنظيمية للتطبيق أكثر من مرة . أما القرارات الفردية فإنها تنتهى بمجرد تطبيقها لأنها تستنفذ الغرض الذى من أجله صدرت ، سواء تعلقت بفرد أو أكثر ، فى حين أن اللوائح تصدر للعمل بها لفترات طويلة ، تطبق خلالها مرات عديدة .

ثانيا : القرارات الإدارية من حيث تكوينها :

من وجهة النظر هذه تنقسم القرارات الإدارية إلى قرارات بسيطة لها كيانها المستقل ، كالقرار الصادر من رئيس المصلحة بتعيين موظف أو بتوقيع عقوبة. وهناك قرارات إدارية مندمجة تدخل فى تكوين عملية قانونية تتم على مراحل . مثال ذلك إجراءات نزع الملكية أو إرساء المزاد (أو المناقصة) .

وفائدة هذا التقسيم أن القضاء الإدارى فى مصر وفى فرنسا يسمح بفصل القرار الإدارى الذى يسهم فى تكوين العملية القانونية المركبة ، والطعن فيه مستقلا بقصد إلغائه . فإذا ما حكم ببطلانه ، انعكس ذلك على العملية المركبة التى ساهم فيها القرار الباطل .

المبحث الثالث
نفاذ القرارات الإدارية فى حق الإدارة والأفراد

تمهيد وتقسيم:

القاعدة العامة فى نفاذ القرارات الإدارية هى أن القرارات الإدارية تعتبر نافذة فى حق الإدارة بمجرد صدورها ولكنها لا تنفذ فى حق الأفراد إلا من تاريخ علمهم بها بإحدى وسائل العلم المقررة قانونا وهى النشر والإعلان والعلم اليقينى .

ويتضح من ذلك أن هناك تاريخان رئيسيان بالنسبة للآثار القانونية المتولدة من القرار الإدارى هما تاريخ صدور القرار وتاريخ العلم به .

وإذا كان الأصل أن القرار الإدارى يسرى فى حق الإدارة التى أصدرته من تاريخ إصداره ، وفى حق الأفراد المخاطبين به من تاريخ شهره بالنشر أو الإعلان كما سبق القول فإنه من حيث المبدأ لا يسرى على الماضى أى لا يسرى على المراكز القانونية التى نشأت واكتملت قبل نفاذه ، كما أنه لا يجوز إرجاء تنفيذه إلى أجل مستقبل إلا فى حدود ضيقة .

وسوف نتناول فيما يلى نفاذ القرارات الإدارية وما يتعلق به من قواعد ومبادئ فى مطلبين :

الأول : نتناول فيه نفاذ القرارات الإدارية فى حق كل من الإدارة والأفراد .

الثانى : نتناول فيه سريان القرارات الإدارية من حيث الزمان .

المطلب الأول
نفاذ القرارات الإدارية فى حق كل من الإدارة والأفراد

أولاً : نفاذ القرارات الإدارية فى حق الإدارة :

القاعدة العامة فى هذا الشأن أن القرار الإدارى يكـــون نـــافذا فى حـــق الإدارة بمجـــرد صدوره، ما لم يكن معلقا نفاذه على شرط من الشروط كوجود الاعتمـــــاد المالى اللازم لتنفيذه ويرجع إلى تاريخ صدور القرار لتقدير مشروعيته وتحديـــد أقدميـــة الحقوق التى تترتب عليه .

ومن أجل هذا فإنه من الأهمية بمكان أن يعين التاريخ الحقيقى لصدور القـــرار . وإذا كانت القاعدة أن القرار يتضمن فى الغالب تاريخ صدوره فإن الأخطاء الماديـــة أو الأخطاء العمدية ليست مستحيلة ، إذ أن الإدارة قد تعمد لغرض فى نفسها أن تضمـــن القرار الإدارى تاريخ سابق على تاريخ صدوره . ويجرى مجلس الدولـــة الفرنســـى فى هـــذا الصدد على أن إغفال تضمين القرار تاريخ صدوره لا يعتبر بذاته عيبا يـــؤدى إلى إبطال القرار ولكنه يثير شكا فى نفس القاضى حول سلامته . فإذا ثبـــت أن التـــاريخ الذى يتضمنه القرار لا يتطابق مع تاريخ صدوره . فإن المرجع فى ســـلامة القـــرار إلى مدى ولاية الهيئة التى أصدرته فى التاريخ الحقيقى لصدوره فإذا كانت تملك إصـــداره فى ذلك التاريخ كان القرار سليما أما إذا لم تكن تملك ذلك كان القرار باطلا .

وإذا كان الأصل أن تاريخ نفاذ القرارات الإدارية مرتبط كقاعدة عامة بتـــاريخ صدورها فإن هذه القاعدة ـــ ككل قاعدة ـــ قد ترد عليها بعض الاستثناءات ، كمـــا أنها تحتاج إلى بعض التوضيح :

(أ) أن القرارات البسيطة ، والتى تصدر منجزة ، هى التى تنفذ من تاريخ صدورهـــا .

ولكن من الممكن أن تعلق بعض القرارات على شرط واقف . كوجود اعتماد مالى أو تصديق جهة أخرى . وحينئذ لا ينفذ القرار إلا من تاريخ تحقق الشرط .

(ب) قد تحاول الإدارة لغاية فى نفسها أن تضمن القرار آثار تسبق صدوره. وهو ما يعرف برجعية القرارات الإدارية. وقد تحاول بطريقة مضادة أن تصدر القرار على أن ينفذ فى تاريخ لاحق لتاريخ صدوره، وهو ما يعرف بإرجاء آثار القرار الإدارى وهو ما سوف ندرسه بشئ من التفصيل فى المطلب الثانى .

(جـ) لا علاقة بين نفاذ القرار الإدارى فى ذاته وبين تنفيذه، فقد يصدر قرار إدارى ولكنه لا ينفذ إلا بعد فترات طويلة لأكثر من سبب . ومن ذلك القرارات التى تحتاج إلى موافقة صاحب الشأن ، كالقرارات الصادرة بالتعيين . ومنها أيضا القرارات التى تحتاج إلى وجود اعتمادات مالية ، فإنه لا يمكن تنفيذها إلا إذا توافرت الاعتمادات المالية اللازمة . فالقرار الإدارى يكون صحيحا ونافذا بمجرد صدوره ولا يتوقف ذلك على تنفيذه. فالتنفيذ ما هو إلا مجرد عمل مادى لاحق لصدور القرار ولنفاذه ومن ثم فلا أثر له على صحة القرار وإلزامه .

(د) إذا كان القرار الإدارى يمر بمراحل متعددة . فإنه لا يعتبر نهائيا ونافذا إلا بعد استيفاء آخر مراحله . ومن ثم فإن قرارات لجان شئون العاملين لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المختص .

(هـ) إذا كان من حق جهة أخرى غير المصدرة للقرار أن تعقب عليه فى خلال فترة محددة ، فإن ذلك لا ينال من نفاذ القرار . فالقرار الصادر من وكيل الوزارة بتوقيع عقوبة تأديبية يعتبر قرارا نافذا من تاريخ صدوره ، بالرغم من حق الوزير فى أن يعد له بالتخفيف أو بالتشديد خلال ثلاثين يوما .

ثانياً: نفاذ القرارات الإدارية في حق الأفراد:

القاعدة العامة فى نفاذ القرارات الإدارية فى مواجهة الأفراد هى أن القرار الإدارى لا يعد نافذاً فى حق الأفراد إلا من تاريخ علمهم به بإحدى وسائل العلم المقررة قانوناً .

ويتفق القانون المصرى والفرنسى على أن وسيلة العلم بالنسبة للقرارات الفردية هى الإعلان، ويقوم مقام الإعلان العلم اليقينى . فلقد اعتبر القضاء الإدارى فى مصر وفرنسا أن العلم الحقيقى بالقرار إذا كان مؤكداً ويسمح بالإلمام التام بمحتويات القرار فإنه يقوم مقام الإعلان بالنسبة للقرارات الفردية .

أما بالنسبة للقرارات التنظيمية فإن العلم بها يكون عن طريق النشر فى الجريدة الرسمية . وذلك نظراً لعموميتها وتجريدها وصعوبة حصر الخاضعين لحكمها عادة . ويعد الإعلان أو النشر قرينة لا تقبل إثبات العكس على العلم بالقرار الإدارى .

وقد ينص القانون على طرق خاصة للنشر أو الإعلان يجب اتباعها وذلك كتعليق القرار فى لوحات خاصة أو فى الدوائر الحكومية أو فى بعض الأماكن العامة .

المطلب الثاني
سريان القرار الإداري من حيث الزمان

يقصد بسريان القرار الإداري من حيث الزمان بحث سريان القرار الإداري بأثر رجعي أي سريانه على المراكز القانونية التي نشأت واكتملت قبل صدوره .

قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية :

عدم رجعية القرار الإداري هو عدم سريانه على ما تم قبل بدء نفاذه ـ وهو تاريخ الإصدار بالنسبة للإدارة وتاريخ الشهر بالنسبة للمخاطبين به ـ وذلك ضمانا لاستقرار المعاملات ولعدم المساس بالحقوق المكتسبة .

ولقد أوضح هذا المعنى مجلس الدولة المصري ومن أقدم أحكامه في هذا الشأن حكمه بتاريخ ٢٥ ديسمبر سنة ١٩٥٠ حيث قضى بأن " المساس بالحقوق المكتسبة لا يكون إلا بقانون ينص على الأثر الرجعي طبقا ... للدستور، حتى ولو كانت تلك الحقوق مستمدة من قرارات تنظيمية عامة تصدرها الإدارة ... و لم تكن تلك الحقوق مستمدة مباشرة من نصوص القانون . لأن الأصل طبقا للقانون الطبيعي هو احترام الحقوق المكتسبة ، فهذا ما تقضى به العدالة الطبيعية ، ويستلزمه الصالح العام، إذ ليس من العدل في شئ أن تهدر الحقوق كما لا يتفق والمصلحة العامة أن يفقد الناس الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم [١] .

*والمسلم به في الفقه الإداري الفرنسي والمصري ، أن قاعدة عدم الرجعية في

---

(١) راجع : حكم مجلس الدولة المصري بتاريخ ١٩٥٠/١٢/٢٠ منشور في مجموعة أحكام مجلس الدولة السنة الخامسة ص ٢٧ .

القرارات الإدارية هى قاعدة آمرة . وفى حالة الشك ، يجب على القاضى أن يرجح عدم الرجعية وجزاء الرجعية بطلان القرار ذى الأثر الرجعى .

على أنه لكى تكون هناك رجعية ، يجب أن يتوافر شرطان هما :

الشرط الأول :

أن يكون ثمة مركز قانونى شخصى قد تكاملت عناصره فى ظل وضع قانونى معين ، فلا يمكن المساس به إذا ما تغيرت الأوضاع القانونية بعد ذلك . وتلك مسألة يبحثها القضاء فى كل حالة على حدة .

الشرط الثانى :

أن يراد تضمين القرار آثارا تمس تلك المراكز الشخصية .

والعبرة فى هذا الصدد بتاريخ نفاذ القرار ، وهو يوم صدوره كما ذكرنا، وهذا أمر ميسر فى حالة القرارات البسيطة . أما فى حالة القرارات التى يشترك فى إصدارها أكثر من هيئة واحدة ، كما فى قرارات الهيئات اللامركزية مثلا التى تخضع لتصديق السلطة الوصائية ، فالمبدأ المسلم به أن القرار لا يمكن أن يكون نافذا إلا بعد التصديق الصريح أو الضمنى عليه من جانب السلطة الوصائية .

ولكن القضاء مستقر فى الوقت الحاضر ـــ فى مصر وفرنسا ـــ على أن القرار الصادر من المجلس المحلى ، والذى يحتاج إلى تصديق ، يسرى من تاريخ صدوره من المجلس ، لا من تاريخ التصديق ، ولا يعتبر ذلك أثرا رجعيا ، بل اعتبر من قبيل تعليق القرار على شرط واقف هو شرط التصديق .

وإذا كان ما سبق هو مضمون قاعدة عدم الرجعية والجزاء الذى يترتب على مخالفتها فإن هناك بعض الاستثناءات التى أجاز فيها كل من مجلس الدولة الفرنسى والمصرى الخروج على قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية .

الاستثناءات التي ترد على قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية :

تتمثل الاستثناءات التي ترد على قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية فيما يلي :

١ ـــ إباحة الرجعية بنص تشريعي .

٢ ـــ الرجعية في تنفيذ حكم الإلغاء .

٣ ـــ القرارات الإدارية التي تتضمن بالضرورة أثرا رجعيا .

وسوف ندرس فيما يلي كل حالة من تلك الحالات بالتفصيل المناسب .

أولا : إباحة الرجعية بنص تشريعي :

وهي أقدم الحالات وأكثرها تطبيقا في العمل . وبمقتضاها يجوز للمشرع أن يخول الإدارة، بنص صريح في قانون ، أن تضمن قرارات معينة آثارا رجعية ، ويسلم كل من مجلس الدولة الفرنسي والمصري بشرعية القرارات ذات الأثر الرجعي في هذه الحالة .

وغني عن البيان في هذا المجال أن الإدارة إذا استصدرت قرارات لتنفيذ قانون رجعي فإنها تملك أن تضمن تلك القرارات أثرا رجعيا بشرط ألا يمتد ذلك الأثر إلى أكثر من التاريخ المحدد في القانون الرجعي .

ثانيا : الرجعية في التنفيذ لأحكام الإلغاء :

إذا ما أصدرت محكمة القضاء الإداري حكما بإلغاء قرار إداري معيب ، فإن هذا القرار يعد في حكم المعدوم من يوم صدوره. ومن ثم تلتزم الإدارة بإعادة تصحيح الوضع القانوني على هذا الأساس بكل الطرق ، ومنها إصدار قرارات إدارية بأثر رجعي. وهذا ما أخذ به مجلس الدولة الفرنسي، وهو ما قرره مجلس الدولة المصري في العديد من أحكامه ، ومن أحكام محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن حكمها بتاريخ ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٥٣ حيث قضت بأن " النتيجة التي تترتب على صدور

الحكم بإلغاء قرار فصل موظف عام سواء أكان معينا أو منتخبا أن يعيد الحالـــة إلى مـــا كانت عليه قبل صدور قرار الفصل ، وتنفيذ هذا الحكم يقتضى إعادة الموظف الـــذى حكم بإلغاء قرار فصله إلى ذات وظيفته التى كان قد فصل منها بالقرار المحكوم بإلغائـــه كما لو كان هذا القرار لم يصدر قط "[1] .

ثالثا : القرارات الإدارية التى تتضمن بالضرورة أثرا رجعيا :

توجد بعض القرارات الإدارية التى تتضمن بالضرورة أثرا رجعيا ، ويرجع ذلـــك لظروف خاصة بها ، وسوف نتناول هنـــا أنواع القرارات الإدارية التى ترتب بطبيعتـــها أثرا رجعيا ، وتلك القرارات هى :

أ ـــ الرجعية فى حالة سحب القرارات الإدارية .

ب ـــ القرارات المؤكدة والمفسرة .

جـ ـــ الرجعية بسبب مقتضيات سير المرافق العامة .

د ـــ الرجعية فى حالة تصحيح القرارات الإدارية .

أ ـــ الرجعية فى حالة سحب القرارات الإدارية :

١ ـــ أن السحب عملية قانونية تمكن الإدارة من إعادة النظر فى القـــرار الـــذى أصدرته . وهو كما يرد على القرارات الصريحة يرد أيضا على القرارات الضمنية [2] .

والسحب قد يكون سحبا كليا شاملا للقرار الإدارى برمته وذلك إذا كـــانت

---

(١) راجع : حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر فى ١٩٥٣/١٢/٢٧ منشور فى مجموعـــة أحكام المجلس السنة الثامنة ص ٣٣٧ .

(٢) راجع فى الفقه الفرنسى :

Chaill, Nature Juridique des traités, internationaux thèse Paris, 1932, p. 239.

عدم المشروعية قد لحقت القرار كله ، أما إذا كانت عدم المشروعية لم تلحق سوى جزء فقط من أجزاء القرار دون باقى أجزائه ، فإن السحب فى هذه الحالة يكون سحبا جزئيا ، إذ تقوم الإدارة بسحب القرار فى جزئه غير المشروع فقط ، وهذا ما يسمى بالإبطال الجزئى annulation partiel ولكن هذا الإبطال الجزئى لا يحدث إلا إذا كان القرار الإدارى قابلا للتجزئة ، أما إذا كان غير قابل للتجزئة ، فإنه يجب على الإدارة فى هذه الحالة أن تقوم بسحب القرار كله .

والسحب يكون فى أغلب الأحيان صريحا ، وذلك بأن ترجع الإدارة صراحة فى قرارها غير المشروع ، ولكنه قد يكون ضمنيا وذلك بأن تتخذ الإدارة قرارا لا يستقيم إلا على أساس سحب القرار الغير مشروع [١] .

ويتم السحب بقرار من السلطة التى أصدرت القرار المطلوب سحبه أو من السلطة الرئاسية لها، وهو يحدث إما نتيجة لتصرف تلقائى من جانب تلك السلطات ، أو بناء على تظلم ذوى الشأن الذين مسنهم القرار .

٢ — وكمبدأ يجب على الإدارة عند إصدارها للقرار الساحب أن تتبع الإجراءات التى اتخذتها عند إصدار القرار المراد سحبه ، وهذه هى قاعدة تقابل الشكليات parallélisme des formes التى أشار إليها الكثير من الفقهاء [٢] .

ويترتب على مخالفة القاعدة السابقة بطلان القرار الساحب بطلانا مطلقا أى اعتباره كأن لم يكن ، وبالتالى يمكن سحبه فى أى وقت ، ويرد على هذه القاعدة استثناء يؤدى إلى عدم الالتزام بها ، وذلك فى حالة ما إذا اختلفت الأوضاع عند

---

(١) راجع : الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٧٦٩ .

(٢) راجع : شاى ، المرجع السابق ، ص ٢٤٥ ، حيث أطلق على قاعدة تقابل الشكليات "نظرية العمل العكسى " Théorie de l'acte contraire .

سحب القرار الإدارى عن الأوضاع التى صدر القرار فى ظلها [1] .

ويقول العميد فيدل فى هذا الشأن ، أن مجلس الدولة الفرنسى لا يستمر على وتيرة واحدة فى هذا الصدد ، فأحيانا لا يأخذ بتقابل الشكليات إذا كانت الأوضاع عند اتخاذ القرار تختلف عنها عند سحبه [2] .

٣ ـ ويترتب على سحب القرار الإدارى إعدامه بأثر رجعى أى اعتباره كأن لم يكن ، فالقرار الساحب يلغى القرار المسحوب من تاريخ صدوره ، أى أن القرار الساحب يكون له أثرا رجعيا ، ومن ثم يعد استثناء من قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية .

وبذلك يختلف السحب عن الإلغاء الإدارى ، فالأول يعدم القرار الإدارى بأثر رجعى من تاريخ صدوره ، أما الثانى فإنه يبطل القرار الإدارى بالنسبة للمستقبل فحسب دون الماضى .

٤ ـ وإذا كان من حق الإدارة سحب القرارات الإدارية التى تصدرها فإن حقها هذا ليس مطلقا بل هو حق مقيد بقيدين أحدهما يتعلق بالقرار المطلوب سحبه،

---

(١) راجع : أحكام مجلس الدولة الفرنسى التالية :

ـ حكم بتاريخ ١٩٥٥/١/٧ فى قضية : La Chaunieré des pastourelles ، المجموعة ص ١١ .

ـ حكمه بتاريخ ١٩٦٧/٤/٢٨ فى قضية : Téderation nationale des syndieats pharmaceutiques ، ١٩٦٧ ص ٤٠١ ، مع تعليق "Calabert" .

ـ وحكمه بتاريخ ١٩٦٨/٣/٢٩ : Sec du lotissement de la plage de pampelonne المجموعة ص ٢١١ ، مع تعليق "Vaght" .

(٢) راجع : فيدل ، المرجع السابق ، ص ١٩٧ .

وراجع أيضا الفقيه الفرنسى :

Auby, L'abrogation des actes administratifs, A. J., 1967, p. 131.

والثانى يتعلق بالمدة التى يجوز فيها السحب .

فإذا كانت نظرية سحب القرارات الإدارية [١] ـــ وهى إحدى النظريات الـــتى ابتدعها القضاء الإدارى الفرنسى ـــ قد اعترفت بحـــق الإدارة فى سحب أنواع معينـــة من القرارات التى تصدرها ، فإنها قد قيدت هذا الحق بشروط معينة ، كما أنها ألزمـــت الإدارة بأن يتم ذلك السحب فى خلال مدة معينة .

ب ـــ الرجعية فى حالة القرارات المؤكدة والمفسرة :

أن القرارات المؤكدة والقرارات المفسرة تتضمن بطبيعتها أثرا رجعيـــا ، وذلـــك لأنها قرارات لا تضيف بذاتها أثرا جديدا إلى عالم القانـــون ، بل يقتصر عملها علـــى تأكيد أو تفسير نص سابق ، ومن ثم لابد أن يرتد هذا التأكيد أو التفســـير إلى تـــاريخ صدور ذلك النص .

ويقول الدكتور سليمان الطماوى فى هذا الشأن، أن القرار المؤكد لا يعتـــبر فى حقيقة الأمر قرارا إداريا ، لأنه لا يحدث بذاته أى أثر قانونى ، فأثره لا يعدو أن يكـــون مجرد تأكيد للأثر القانونى الذى أحدثه قرار سابق [٢] .

ويقول الدكتور محمود حلمى أن القرار الإدارى المؤكد لا يحدث بذاتـــه أثـــرا قانونيا ، وإنما تنحصر مهمته فى مجرد ترديد الأحكام التى وردت بقرار ســـابق ، بمجـــرد

---

(١) راجع نظرية سحب القرارات الإدارية بالتفصيل فيما يلى :

ـــ الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ـــ ص ٦٥٦ وما بعدها .

ـــ الدكتور عبد الرازق السنهورى ، تقديم العدد الأول لمجلة مجلس الدولة ١٩٥٠ .

ـــ المستشار / عبده محرم : سحب القرارات الإدارية الفردية ، مجلة مجلس الدولة الســـنة الأولى ١٩٥٠ ص ١٠٩ ، بحثه أيضا بعنوان " سحب القرارات الإدارية الفردية " بمجلـــة مجلس الدولة .

(٢) راجع : الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٥٩١ .

إظهار نية الإدارة فى التمسك بالقرار الأول ، أو لتنبيه الأفراد إلى واجباتهم التى نص عليها فى القرار الأول [١] .

والمتفق عليه فقها وقضاءاً أن الرجعية فى القرارات المؤكدة مسموح بها وهى فى الواقع رجعية ظاهرية وليست رجعية حقيقية .

فالرجعية الحقيقية مؤداها ، أن يحدث القرار الإدارى أثرا قانونيا يترتب عليه إنشاء مركز قانونى معين أو تعديل أو إنهاء مركز قانونى قائم من قبل ، على أن يكون هذا الإنشاء أو التعديل أو الإنهاء للمراكز القانونية من تاريخ سابق على تاريخ نفاذ القرار، ولما كان القرار المؤكد لا يحدث بذاته أثرا قانونيا بالمعنى السابق بل يقتصر أثره على تأكيد المراكز القانونية التى نشأت لأصحابها بمقتضى قرار سابق ، فإن الرجعية فى هذه الحالة تكون رجعية ظاهرية وليست حقيقية .

وعلى هذا الأساس إذا طعن أحد الأفراد بالإلغاء فى قرار إدارى مؤكد ناعيا عليه تضمنه أثرا رجعيا ، فإن القضاء الإدارى سوف يقضى بصحة القرار رغم تضمنه الأثر الرجعى .

وكذلك الحال بالنسبة للقرارات المفسرة ، فالتفسير يقصد به بيان حقيقة معنى نص سابق ثار حول تفسيره الخلاف أو أخذ القضاء والأفراد بمعنى ينافى قصد مصدره وفى هذه الحالة ترى الجهة المختصة أن من واجبها التدخل حسما للخلاف أو بيانا للمعنى المقصود [٢] .

فالقرار المفسر يقتصر دوره على إزالة الغموض والإبهام الذى يحيط بنص قرار

---

(١) راجع : الدكتور محمود حلمى ، المرجع السابق ، ص ١٦٢ .

(٢) راجع فى الفقه الفرنسى :

Jéze, Contribution à l'étude du principe de la non – retroactivité des lois, R. D. P., 1924, p. 174.

سابق، ومن ثم فإنه لا يحدث أى أثر قانونى جديد فهو لا ينشئ مركزا قانونيا جديـــدا، ولا يتعرض للمراكز القانونية السابقة بالتعديل أو التغيير .

ولما كان الهدف من إصدار القرار المفسر هو بيان المقصود من معنى قرار ســابق، فإنه بالضرورة لابد أن يزيل الإبهام الذى لحق مضمون القرار السابق بأثر رجعى [(١)] .

ولقد قضت المحكمة الإدارية العليا بهذا المعنى فى العديد مـــن أحكامـــها ومـــن أحكامها الحديثة نسبيا فى هذا الشأن ، حكمها بتاريخ ١٦ نوفمـــبر ١٩٦٨ حيـــث قضت بأنه " وإن كان القرار التفسيرى المشار إليه قد نشر فى تاريخ ١٧ من أغســـطس ١٩٦٧ ، و لم يتضمن نصا يقضى بنفاذه فى تاريخ سابق على تاريخ نشره غير أنه ليـــس من شك فى سريانه اعتبارا من تاريخ نفاذ القانون الذى صدر القرار التفسيرى اســـتنادا إلى أحكامه ، ذلك لأن القرارات التفسيرية إنما تصدر لتكشف عن غوامض القـــانون ، ولتزيل الغموض والإبهام الذى قد يلابس بعض نصوصه ، فهى لا تخرج عن أحكـــام القانون أو تعدله أو تستحدث أحكاما لم يتناولها [(٢)] .

وتجدر الإشارة هنا إلى أن القرار التفسيرى أعظم أثرا من القرار المؤكـــد، إذ أن الأول يترتب عليه زوال الإبهام الذى لحق بنص معين، وتوحيد مفهومه بالنسبة لكافـــة

---

(١) راجع : الدكتور عبد الرازق السنهورى ، بحثه بعنوان " مخالفـــة التشـــريع للدســـتور والانحراف فى استعمال السلطة التشريعية " ، منشور فى مجلة مجلس الدولة العدد الثـــالث ١٩٥٢ ص ١ ، حيث يقول : " إنه لمن القواعد المقررة أن التشريعات المفسرة لها أثـــر رجعى ، لأنها لا تنشئ قاعدة جديدة ولكنها تفسر قاعدة موجودة " .

ويلاحظ أن ما ذكره الدكتور عبد الرازق السنهورى بالنسبة للتشـــريعات المفســـرة ينطبق على القرارات الإدارية المفسرة أيضا .

(٢) راجع : حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٦٨/١١/١٦ فى القضيـــة رقـــم ١٩٥ لسنة ١٣ ق المجموعة ص ٤٠ .

الجهات المعنية به ، أما الثانى ، فيقتصر دوره على مجرد ترديد أحكام نص سابق .

والتفسير قد يكون ملزما أو غير ملزم ، فإذا كان المشرع قد حدد جهة معينة لتفسير نص معين ، أو إذا حدد مصدر قرار ما فى قراره جهة إدارية معينة لتفسير مضمون القرار الذى أصدره ففى هذه الحالة يكون التفسير ملزما ، ويرجع أثره إلى تاريخ صدور القرار الذى تم تفسيره ، أما إذا لم يكن الأمر كما سبق ، فإن التفسير لا يكون ملزما .

ولقد أوضحت هذا المعنى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة فى فتواها بتاريخ ٢١ أبريل ١٩٧٦ [(١)] .

وأخيرا يمكن القول بأن الرجعية فى القرارات المؤكدة ، والمفسرة وإن كان مسموح بها ، إلا أن ذلك مرتبط بكون القرار مؤكدا، أو مفسرا حقيقيا أى أن يقتصر كل من القرار المؤكد والقرار المفسر على أداء دوره فى التأكيد أو التفسير فحسب، أما إذا أضاف أى منهما أثر قانونيا جديدا أو عدل من المراكز القانونية القائمة من قبل بحيث يكون هذا التعديل لا يتسع له مضمون القرار الأول (القرار المؤكد أو المفسر) فإن الرجعية فى هذه الحالة الأخيرة تكون غير شرعية [(٢)] ويستطيع الأفراد الطعن فى

---

(١) راجع : فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع رقم ٢٧٠ فى ١٩٧٦/٤/٢١ ملف رقم (٥٦٠/٤/٨٦) المجموعة ص ١١٧ .

(٢) راجع : حكم محكمة القضاء الإدارى بتاريخ ١٩٤٧/١٠/٢١ فى القضية رقم ١١٧ لسنة ١ ق س ٢ ص ١٧ ، حيث جاء به " لا يعتبر القرار مفسرا لقرار سابق ، وبالتالى له أثر رجعى إلا حيث يكون ثمة غموض يدعو إليه " .

راجع : الدكتور عبد الرزاق السنهورى ، المرجع السابق ، ص ١٥ ، حيث يقول : أنه يجب الاحتياط فى تكييف التشريعات المفسرة فقد يسن تشريع على أنه تشريع مفسر وحقيقة أمره أنه تشريع يعدل من تشريع سابق ، فهو تشريع مفسر فى صورته معدل فى حقيقته ، والذى ينبغى ملاحظته فى هذه المسألة أن التشريع المفسر يكون له أثر --

القرار الذى يتضمنها بالإلغاء .

جـ ـ الرجعية بسبب مقتضيات سير المرافق العامة :

لما كانت المرافق العامة [1] عبارة عن مشروعات يقصد بها أداء خدمات هامة للجمهور ، ولما كانت هذه الخدمات تمس الأفراد فى صميم حياتهم ، فإنها تخضع لقاعدة هامة مؤداها ضرورة سير المرافق العامة بانتظام واضطراد .

ومن أجل هذا يستبعد مجلس الدولة الفرنسى تطبيق قاعدة عدم الرجعية كلما تعارضت مع مقتضيات سير المرافق العامة أو كانت نتائجها غير مقبولة، وقد جاراه فى ذلك مجلس الدولة المصرى .

ومن أمثلة الحالات التى أباح فيها كل من مجلس الدولة الفرنسى والمصرى رجعية بعض القرارات الإدارية حرصا على سير المرافق العامة بانتظام واضطراد ،

-- رجعى، أما التشريع العادى فلا يكون له أثر رجعى إلا بنص خاص . فيخشى أن يكون المشرع لسبب أو لآخر ، لا يرى المصارحة فى أن يضع تشريعا له أثر رجعى فيخفى هذا الأثر تحت ستار أن التشريع مفسر ، ويكون التفسير فى حقيقته تعديلا للتشريع .

وهذا التحذير الذى يقوله المرحوم الدكتور عبد الرزاق السنهورى ، ينطبق أيضا على القرارات المفسرة .

(١) راجع: الدكتور سليمان الطماوى : الوجيز فى القانون الإدارى ، ١٩٦٧ ، ص ٣٠٥، حيث أوضح القواعد التى تحكم سير المرافق العامة .

ـ يعرف فيدل المرفق العام بقوله : أن المرفق العام يتميز موضوعيا بكونه يستهدف إشباع حاجة جماعية أو ذات نفع عام ، ويتميز تنظيميا بأنه استخدام للوسائل والأساليب الفنية والبشرية والمادية التى توجد تحت أيدى السلطات الحاكمة .

راجع : مقاله بعنوان " الأسس الدستورية للقانون الإدارى " ، منشور فى مجلة مجلس الدولة الفرنسى ١٩٥٤ ص ٢٢ .

حالـــة قرارات تعيين بعض الموظفين إذا ما تأخر صدور القرار عـــن يـــوم تســـلمهم العمـــل، ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا الحديثة نسبيا فى هـــذا الشـــأن حكمـــها الصادر فى أول أبريل ١٩٧٣ ، حيث قضت " بأن المدعى قد تسلم العمل على أثـــر ترشيحه من ديوان الموظفين ، بناء على تكليف الجهة الإدارية التى رشح للعمـــل بها، وهذا التكليف لم يخرج عن كونه تنفيذا لما اتجهت إليه إرادة الهيئة من تعيينه بها فإذا مـــا تراخى بعـــد ذلك صدور القرار المثبت لتعيينه عن يوم تسلمه العمل فى الوظيفـــة الـــتى أسندت إليه ثم صدر هذا القرار اعتبارا من يوم تسلمه العمل بالهيئة فإنه يكون قد أفصـــح عن المركز القانونى الذى نشأ للمدعى بما انعقدت عليه نية الإدارة من تعيينه بها اعتبـــارا من التاريخ الذى حددته فى قرارها ، ومن ثم فإن هذا التاريخ هو الذى يعول عليـــه فى تحديـــد مبدأ أقدمية المدعى فى الدرجة ... "[1] .

وتختلف إباحة الرجعية فى هذه الحالة عن ما تلجأ إليه الإدارة عـــادة ، وحرصـــا منها على سير المرافق العامة بانتظام واضطراد من قيامها بإصدار قـــرار تعيـــين أحـــد الموظفين وتعليق هذا القرار على شرط تقديم مسوغ تكميلى للتعيين ، وذلك حـــتى لا يتأخر ميعاد تسلم الموظف للعمل لحين إحضار المسوغ التكميلى فعند إحضار الموظـــف مسوغ التعيين التكميلى يســـرى قرار التعيين بأثر رجعى من تاريخ صـــدور القـــرار وتسلمه العمل وليس من تاريخ تقديم المسوغ ، والأثر الرجعى فى هذه الحالة لا يكـــون خروجا على قاعدة عدم الرجعية بحيث يجب أن يتسامح فيها القضاء حرصا على ســـير المرافق العامة بل يكون نتيجة لتحقيق الشرط المعلق عليه القرار .

أما عن النتائج الغير مقبولة لمبدأ عدم الرجعية والتى تحول دون التسليم بـــه فقـــد ضرب الدكتور سليمان الطماوى مثلا واضحا لها بحكم مجلس الدولة الفرنسى الصـــادر

---

(١) راجع : حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٧٣/٤/١ فى القضية رقم ٣٣٣ لســـنة ١٤ ق ص ٧٧ .

بتاريخ ١١ يناير ١٩٥٢ فى قضية تتلخص وقائعها فى أن فندقا مدرجا فى قائمة الفنادق السياحية ظل يتمتع بحرية تحديد الأسعار حتى ٣٠ ديسمبر ١٩٤٨ ، وفى هذا التاريخ أدرج فى قائمة الفنادق المسعرة ، ولكن قرار التسعيرة لم يصدر إلا فى ١٨ مارس ١٩٤٩ نظرا لطول الإجراءات التى مر بها فكان من المتعين أن يرجع أثره إلى ٣٠ ديسمبر ١٩٤٨ ، وإلا انتهى الأمر إلى نتيجة لا يمكن التسليم بها، ألا وهى تمتع النزلاء فى هذا الفندق بالإقامة المجانية فى الفترة ما بين ٣٠ ديسمبر ١٩٤٨ ، ١٨ مارس ١٩٤٩[١].

د- الرجعية فى حالة تصحيح القرارات الإدارية :

أن تصحيح القرار الإدارى غير المشروع لابد أن يكون بأثر رجعى من تاريخ صدوره ، ولكن يثور التساؤل فى هذا الشأن حول مدى إمكانية قيام الإدارة بتصحيح القرارات الإدارية المعيبة التى تصدر منها ، ويمكن القول بأنه فى حالة إجازة هذا الأمر للإدارة فإن عليها أن تقوم بإصدار قرار تصحح به القرار المعيب على أن يكون لهذا القرار أثر رجعى يجعله يسرى من تاريخ صدور القرار المعيب .

---

(١) راجع : الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٥٩٠ .

المبحث الرابع
نهاية القرارات الإدارية

قد ينتهى القرار الإدارى وتزول قوته القانونية بانتهاء الأجل المحدد لسريانه ، وليس هذه الحالة فى حاجة إلى نقاش. وقد ينتهى القرار بإلغائه بحكم قضائى، وتختص مؤلفات القضاء الإدارى بمعالجة هذا الموضوع كما قد ينتهى القرار الإدارى وتنقضى قوته القانونية بقرار إدارى آخر يصدر من السلطة الإدارية المختصة ليجرد القرار الأول من قوته القانونية ، أما بالنسبة للمستقبل فقط وهذا هو إلغاء القرار الإدارى . وأما بالنسبة للماضى والمستقبل وهذا هو سحب القرار الإدارى (١). وذلك سواء أكانت السلطة المختصة هى نفس السلطة التى صدر عنها القرار ، أم السلطة الرئاسية بالنسبة لها (٢) أم السلطة المركزية فيما يتعلق بقرارات السلطة اللامركزية .

---

(١) وبالإضافة إلى ذلك قد ينتهى القرار الإدارى بإلغاء القانون الذى كان يستند إليه ، وذلك كما لو كان هذا القرار يتمثل فى لائحة تنفيذية لقانون تم إلغاؤه .

(٢) قد تقوم بسحب القرار الإدارى سلطة أخرى غير تلك التى أصدرته أو جهة الرئاسة بالنسبة لها . ويكون ذلك فى حالة سحب القرار المعيب لعدم الاختصاص بواسطة السلطة المختصة أصلا بإصداره رغم أنه غير صادر منها وإنما من سلطة أخرى غير مختصة . (راجع : دى لوبادير ، المرجع السابق ، ص ٣٢٦) .

وقد يمنع القانون صراحة الجهة التى أصدرت القرار من إعادة النظر فيه ولو كان معيبا لينظم طرقا معينة للطعن فى هذا القرار . مثال ذلك قرارات المجالس التأديبية وقرارات الهيئات الإدارية ذات الاختصاص القضائى . ومثل هذه الحالات لا يثير إشكالا لوجود النص الصريح .

وفضلا عما تقدم يمتنع على مصدر القرار إعادة النظر فيه إذا فصلت السلطة الرئاسية فى التظلم المقدم بشأنه .

تعريف الإلغاء والسحب :

ــ إلغاء القرار الإدارى هو تجريده من قوته القانونية بالنسبة للمستقبل فقط مــع بقاء ما خلف من آثار فى الماضى ، وذلك بواسطة السلطة الإدارية المختصة .

ــ وسحب القرار الإدارى هو تجريده من قوته القانونيــة بالنسبة للماضى والمستقبل فتزول كل آثاره ويعتبر كأن لم يكن ، وذلك أيضا بواسطة السلطة الإداريــة المختصة .

وقد يتناول الإلغاء أو السحب القرار الإدارى بأكمله ، كما قد يكــون جزئيـا يصيب بعضا من هذا القرار فى الحالات التى يقبل فيها القرار التجزئة . وذلك كسحب أو إلغاء قرار التعيين بالنسبة لبعض من شملهم القرار من الموظفين [1] .

ــ الاعتبارات التى تحكم جواز إعادة النظر فى القرار :

تقوم القواعد التى وضعها القضاء لتحكم أمر إمكان قيام الإدارة بإعادة النظــر فى القرارات التى سبق أن أصدرها على أسس اعتبارات متعددة ومتشابكة نوجزها فيما يلى :

ــ الاعتبار الأول هو حق الإدارة فى أن تغير رأيها ، إما لتدارك خطأ وقع منــها ــ وهى ليست منزهة عن الخطأ ــ وإما لتضع فى الاعتبار ما استجد من عنــاصر لم تكن أمامها من قبل. ولاشك أن فى منح الإدارة مثل هذا الحق رعاية للمصلحة العامــة

---

(١) ولا يلزم أن يكون الإلغاء أو السحب صريحا ، بل قد يكون ضمنيا . وذلك لأن الإلغــاء أو السحب يتم بقرار إدارى . وهذا القرار ــ كما سبق أن بينا ــ قد يكــون صريحـا كما قد يكون ضمنيا . وبخصوص السحب الضمنى للقرار الإدارى تقول محكمة القضــاء الإدارى المصرية فى حكمها الصادر فى ٢٨ أكتوبر عــام ١٩٥٨ س ١٢ ص ١٤٦ ، "أن تأشير الوزير على التظلم المقدم من صاحب المصنع بإعادة عرض الموضوع .. لبحثــه فى ضوء الشكوى المقدمة ، يعتبر عدولا منه عن القرار الأول وسحبا له ، مادام قــد تم فى الميعاد القانونى وقبل مضى ستين يوما على صدوره " .

التى تعمل من أجلها .

ـــ أما الاعتبار الثانى فهو حماية صالح الأفراد الذين تولدت لهم من القرارات المراد إعادة النظر فيها حقوق مكتسبة [١] ، ولزوم ذلك لاستقرار المعاملات . ولاشك أن القرارات المعيبة فى هذا الشأن يجب أن تكون أقل قيمة واحتراما من القرارات السليمة ، إذ الأصل ألا تنتج القرارات غير المشروعة حقوقا للأفراد .

ـــ أما الاعتبار الثالث فهو التفرقة بين القرارات اللائحية والقرارات الفردية . فالأولى تضع قواعد عامة مجردة لا تنشئ حقوقا لأحد ، وإن كانت القرارات الفردية التى تصدر تطبيقا لها يمكن أن تكون مصدرا للحقوق المكتسبة . أما القرارات الفردية فغالبيتها الساحقة ترتب حقوقا للأفراد ومن ناحية أخرى فإن القواعد العامة التى تضعها القرارات اللائحية ـــ على خلاف الفردية ـــ لا يمكن للإدارة إلغاؤها بأثر رجعى أيا كانت مشروعيتها .

ـــ أما الاعتبار الرابع والأخير فهو التفرقة بين القرارات المشروعة والقرارات غير المشروعة . إذ لاشك فى وجود صلة بين إنهاء القرارات الإدارية وعدم مشروعيتها. لذلك يختلف حكم إلغاء القرار الإدارى أو سحبه بالنسبة للقرارات السليمة عنه فيما يتعلق بالقرارات المعيبة " [٢] .

---

(١) والحق الذى يرتبه القرار يؤخذ بمعناه الواسع سواء أكان حقا شخصيا كالحقوق المترتبة على العقود أم حقا شرطيا كتلك الناتجة عن الوظائف العامة . (دى لوبادير ، المرجع السابق ، ص ٣٢٤) . وبعبارة أخرى فإن ترتيب الحق للفرد يعنى منحه مركزا قانونيا أفضل من مركزه السابق (ريفيرو ، المرجع السابق ، ص ٩٤) .

(٢) وبناء على هذه الاعتبارات قسم بعض الفقهاء حالات إنهاء الإدارة للقرار الإدارى بسحبه أو إلغائه على أساس مدى سلطتها فى ذلك من حيث الإلزام أو الجواز أو التحريم . وذلك على النحو التالى :

--

وعلى أساس هذه التفرقة نتناول فيما يلي دراسة الموضوع :

أولا : نهاية القرارات السليمة :

نفرق فى هذا المجال بين الإلغاء وهو تجريد القرار من قوته القانونية بالنسبة للمستقبل فقط ، والسحب هو تجريده من آثاره القانونية بالنسبة للماضى والمستقبل فيعتبر كأن لم يكن (١) .

١ ــ إلغاء القرارات السليمة :

أن القرارات التى لم تترتب عليها حقوق مكتسبة يجوز دائما إلغاؤها . أما تلك التى رتبت مثل هذه الحقوق فيجب أن نفرق فى داخلها بين القرارات اللائحية والقرارات الفردية :

ــ أولا : بالنسبة للقرارات اللائحية ، يجوز دائما إلغاؤها سواء أكانت مشروعة أم غير مشروعة ، لأنها لا تولد حقوقا لأحد ، ولكن لا يجوز سحبها وإلا كان فى ذلك اعتداء على المبدأ الذى يقضى بأن اللوائح تضع قواعد لتطبق على المستقبل فقط .

ثانيا : بالنسبة للقرارات الفردية ، يكون الوضع كما يلى :

ــ تلتزم الإدارة بسحب قرارها إذا كان القرار غير مشروع و لم يرتب حقوقا للأفراد.

ــ تحرم الإدارة من سحب قرارها إذا كان القرار مشروعا ومكسبا للحقوق .

ــ يجوز للإدارة سحب قرارها إذا كان مشروعا و لم يولد حقوقا للأفراد .

ــ يجوز للإدارة سحب قرارها إذا كان باطلا ورتب حقوقا للأفراد ، وذلك خلال مدة جواز الطعن فيه .

راجع فى تفصيل ذلك :

M. Waline, Traité de droit administratif, 1963, p. 558 et 559.

(١) وذلك باستثناء بعض الآثار التى يمكن أن تبقى بعد السحب تطبيقا لقواعد أخرى تقوم على اعتبارات معينة . مثال ذلك ما يترتب على تطبيق نظرية الموظف الفعلى أو الواقعى كما سبق البيان .

— فالقرارات اللائحية — وهى فى الحقيقة لا ترتب حقوقا مكتسبة لأحد — يجوز دائما إلغاؤها لأنها تضع قواعد تنظيمية تقبل بطبيعتها التعديل والتغيير طبقا لمقتضيات المصلحة العامة . بل أن إلغاء اللائحة أو تعديلها يعتبر واجبا على الإدارة — فى قضاء مجلس الدولة الفرنسى — إذا حدث وتغيرت الظروف عما كانت عليه وقت صدورها ، بحيث ما كانت الإدارة لتصدرها بصورتها التى صدرت بها لو وضعت مثل هذه الظروف فى الاعتبار .

— أما بالنسبة للقرارات الفردية فالقاعدة فى القضاء الإدارى الفرنسى والمصرى هى عدم جواز إلغاء القرارات الفردية السليمة الصادرة طبقا للقانون ، وذلك ضمانا لاستقرار المعاملات ، ولعدم المساس بما يترتب عليها للأفراد من حق بالمعنى الواسع لهذه الكلمة .

إلا أن هذه القاعدة ليست مطلقة ، إذ أن انتظام أحوال الإدارة يستلزم إمكان إلغاء مثل هذه القرارات إذا وجدت المبررات القانونية ، أى فى الحالات وبالإجراءات التى يحددها القانون . فيجوز إلغاء الترخيص الممنوح لأحد الأفراد إذا زال شرط من شروط الترخيص أو اقتضت المصلحة العامة ذلك طبقا لما يقضى به القانون . وفصل الموظف — سواء بالطريق التأديبى أو بغير الطريق التأديبى — وهو يعتبر إلغاء لقرار تعيينه يجوز فى الحالات التى يسمح بها القانون .

ولا يعتبر القضاء الإدارى من القرارات المرتبة للحقوق ترخيصات البوليس، والقرارات ذات الصبغة الوقتية بشغل الطريق العام، أو القرارات التى علقت آثارها على شرط [١] ، وكذلك القرارات الولائية كمنح أجازة مرضية لأحد الموظفين فى غير الحالات التى يوجب القانون فيها ذلك [٢] .

---

(١) راجع : أندريه دى لوبادير ، المرجع السابق ، ص ٣٢٤ .

(٢) الدكتور سليمان الطماوى : الوجيز فى القانون الإدارى ، ١٩٧٣ ، ص ٦٧٦ .

٢ ـ سحب القرارات السليمة :

يرى القضاء الإدارى فى فرنسا ومصر عدم جواز سحب القرارات السليمة سواء أكانت لائحية أم فردية ، إذ أن السحب بما له من أثر يمتد إلى الماضى لا يتفق وقاعدة عدم رجعية القرار الإدارى .

فبالنسبة للقرار اللائحى لا يجوز سحبه (١) ، لأن اللائحة تضع قواعد عامة لتطبق على الوقائع اللاحقة على صدورها دون السابقة (٢) .

وبالنسبة للقرار الفردى لا يجوز سحبه إلا استثناء فى الحالات القليلة التى لا يولد فيها حقوقا مكتسبة كما سبق القول . وذلك كما هو الحال فى القرارات التأديبية . لذلك أجاز مجلس الدولة سحب قرار فصل الموظف ، بشرط ألا يكون قد تم تعيين موظف آخر فى الوظيفة التى خلت بالفعل ، حتى لا يمس قرار السحب بحقوق هذا الموظف الجديد ، ويعلل الفقه جواز سحب مثل هذا القرار بالاعتبارات الإنسانية ومسائل العدالة ، إذ أن إعادة تعيين الموظف الذى سبق فصله قد يكون من الأمور الصعبة ، بسبب تغيير شروط التعيين مثلا . كما أن التعيين قد يضر الموظف فيما يتعلق بأقدميته وما له من مدة خدمة .

ثانيا : نهاية القرارات المعيبة :

القاعدة أن القرارات اللائحية لا يجوز سحبها وإن كانت معيبة ، وإنما يكتفى

---

(١) ومع ذلك يرى بعض الفقهاء جواز سحب القرارات التنظيمية دائما حتى وإن كانت مشروعة لأنها لا تولد حقوقا مكتسبة لأحد .

راجع فى ذلك : الدكتور طعيمة الجرف : القانون الإدارى ، ١٩٧٣ ، ص ٥١١ .

(٢) كما أن القانون كذلك ـ وهو أعلى درجة من اللائحة ـ لا ينطبق بأثر رجعى على الوقائع السابقة على تاريخ العمل به . وهذه قاعدة دستورية على نحو ما بينا .

بإلغائها كما سبق القول . أما القرارات الفردية غير المشروعة [1] ، فيجوز سحبها . ويحق للأفراد مطالبة الإدارة بذلك ، فإذا رفضت كان رفضها تجاوزا غير مشروع للسلطة . ويجب أن يتم السحب خلال المدة التي يجوز فيها الطعن في هذه القرارات أمام القضاء [2] . ويعتبر السحب في هذه الحالة جزاء لعدم المشروعية توقعه الإدارة بنفسها لتتقي به الطعن القضائي . وليس في ذلك اعتداء على الحقوق المكتسبة للأفراد لأن الأمر يتعلق بقرارات غير مشروعة وليس من شأنها أن ترتب حقوقا مكتسبة لأحد.

ولما كان إلغاء القرار الإداري ـــ كما سبق أن أوضحنا ـــ يؤدي إلى انتهاء آثاره بالنسبة للمستقبل دون الماضي ، فإن الإدارة لا تكتفي بإلغاء القرار المعيب وإنما تقوم بسحبه لتنتهي آثاره منذ نشأتها ، نظرا لعدم مشروعية أساسها ، وإلا تعرض هذا القرار ـــ في حالة الطعن فيه ـــ للإلغاء القضائي بما له من أثر رجعي . ويترتب على سحب القرار المعيب زواله بأثر رجعي يمتد إلى صدوره [3]، واعتبار آثاره كأن لم تكن

---

(١) يجب أن يكون القرار المسحوب حقيقة غير مشروع ، كأن تكون الإدارة قد عينت أحد الموظفين دون أن تتوافر فيه الشروط التي يستلزمها القانون . فإذا كان الأمر لا يتعلق بعدم المشروعية وإنما بعدم ملاءمة القرار للحالات التي صدر من أجلها فلا يجوز للإدارة أن تسحبه مادام يمس حقوق الأفراد . ومع ذلك أجاز مجلس الدولة الفرنسي للسلطة الرئاسية لمصدر القرار إلغاءه لعدم الملاءمة إذا وجد نص ولو لانحي يسمح بذلك . راجع :

C. E. 29 Mars 1968, Manutacture Française De Peneumatiques Michelin.

(٢) وفي البلاد التي لا يوجد فيها قضاء إلغاء يجوز للإدارة ـــ ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ـــ سحب قراراتها المعيبة في أي وقت تشاء دون التقيد بمدة معينة ، رغم ما يؤدي إليه ذلك من عدم استقرار القرارات الإدارية وزعزعة الثقة بالمعاملات .

(٣) يستتبع سحب القرار الفردي وجوب سحب القرارات التي اتخذت تنفيذا له أو بناء =

كقاعدة عامة، إلا ما يستثنى منها تطبيقا لقاعدة أخرى لها مبرراتها كقـــاعدة الموظـــف الفعلى التى سبق بيانها .

ويجب أن يتم سحب القرار الإدارى المعيب فى خلال الفترة التى يجـــوز فيـــها الطعن فى هذا القرار أمام القضـــاء ، وهى فى الأصل ستون يوما . على أن المدة الـــتى يجوز فيها السحب تمتد مع امتداد مدة الطعن لسبب من الأسبـــاب كالتظلم الولائـــى أو الرئاسى إلى من أصدر القرار أو رئيسه. كما يجوز سحب القرار الإدارى فى أثنـــاء نظر الطعن فيه أمام القضاء وفى هذه الحالة يجب أن يكون السحب لنفس الأسباب الـــتى من أجلها رفع الطعن وفى حدوده .

كل ذلك يبين مدى التقارب والتشابه بين السحب كجزاء لعـــدم المشـــروعية توقعه الإدارة بنفسها ، وبين الإلغاء القضائى كجزاء لعدم المشروعية ينطق به القـــاضى الإدارى بناء على طلب أصحاب الشأن من الأفراد .

فإذا انقضت المدة التى يكون القرار الإدارى فيها مهددا قضائيا يغلق الباب أمـــام الإدارة فيما يتعلق بالسحب كما يغلق أمام الأفراد بانتهاء مواعيد الطعن ، ويأخذ القـــرار غير المشروع فى هذه الحالة حكم القرار المشروع ويعتبر مصدرا للحقـــوق ، وذلـــك حفاظا على استقرار المعاملات والأوضاع القانونية .

غير أن هذا لا يمنع من : ١

ـــ إمكان رفع دعوى التعويض عن الأضرار الناشئة عن القرار المعيـــب رغـــم تحصنه بفوات ميعاد الطعن فيه بالإلغاء . وذلك لأن مدة الطعن بالتعويض أطـــول مـــن مدة الطعن بالإلغاء .

== عليه إذا كانت فردية ، أما إذا كانت لائحية فلا يجوز سحبها رغم بطلان أساســـها ، وذلك حفاظا على مبدأ عدم رجعية القواعد اللائحية .

ـــ إمكان الدفع بعدم مشروعية اللائحة ـــ أى القرار التنظيمى دون الفـــردى ـــ إذا أريد تطبيقها على الأفراد لأن هذا الدفع لا يتقادم وذلك فضلا عن جـــواز الطعـــن بالإلغاء فى القرارات الفردية الصادرة تطبيقا لها .

حالات جواز السحب بعد الميعاد:

يستثنى القضاء الإدارى بعض الحالات التى يجوز فيها ســحب القـــرار الإدارى دون تقيد بمدة معينة ، وهذه الحالات هى :

١ ـــ حالة انعدام القرار :

يفرق الفقه والقضاء ـــ كما سنرى ـــ بين القرار الباطل والقـــــرار المعـــدوم. وهذا الأخير هو الذى تبلغ درجة جسامة العيب فيه حدا يفقده صفته كقـــــرار إدارى فيتعذر القول بأنه تطبيق للائحة أو قانون ، ويجوز سحبه فى أى وقت [١] .

٢ ـــ حالة تأخر ظهور عدم مشروعية القرار الفردى المتخذ أساسا لغيره :

فى هذه الحالة يصدر قرار فردى بنـــاء على قرار فردى آخر يحكـــم ببطلانـــه بعـــد أن يكون ميعاد الطعن فى القرار المترتب عليه قد فات. فلا تظهر عدم مشـــروعية القرار الذى صدر مؤخرا إلا بعد فوات ميعاد الطعن فيه . وهنا يجـــوز ســـحب هـــذا القـــرار كما يجوز الطعن فيه قضائيا بصرف النظر عن فوات مدة الطعن. فإبطال قـــرار فصل الموظف مثلا يسمح بسحب القرار الصادر بتعيين خلفه رغم انتـــهاء مواعيـــد الطعن فى هذا القرار ، والحكمة فى عدم اشتراط المدة فى هذه الحالـــة واضحـــة ، إذ فى خلال هذه المدة لم تكن عدم مشروعية القرار قد ظهرت بعد ، وبالتالى لم يكـــن ثمـــة دافع للإدارة للتفكير فى سحب هذا القرار .

---

(١) راجع :

- C. E. 3 Février 1956, De Fontbonne;
- R. D. P. 1956, p. 859, Note Waline.

غير أن هذه الحكمة لا تؤخذ فى الاعتبار إلا بالنسبة للقـــرارات الفرديـــة دون اللائحية. فظهور عدم مشروعية اللائحة المتخذة أساسا لقرارات فرديـــة لا يـــؤدى إلى نفس النتيجة فى قضاء مجلس الدولة الفرنسى الذى رفض إمكان إعادة النظر ـــ إداريـــا أو قضائيا ـــ فى مشروعية القرارات الفردية التى اتخذت بناء عليها وتحصنـــت بفـــوات ميعاد الطعن[1] .

٣ ـــ حالة قيام القرار على غش أو تدليس :

يجوز كذلك سحب القرار الإدارى دون التقيد بمدة جواز الطعـــن فى حالـــة قيامـــه على غش أو تدليس من جانب صاحب المصلحة . إذ القاعدة أن الغش يفســـد كل شىء . كما أن حسن نية المستفيد من القرار هى التى تبرر عدم جواز المسلس بـــه بعد فوات مواعيد الطعن، فإذا انتفى حسن نيته فاتت الحكمة من حماية القرار .

٤ ـــ حالة القرار الذى لم يعلن أو ينشر :

لا تسرى المدة التى يجوز فيها سحب القرار الإدارى إلا مـــن تـــاريخ شـــهره بإعلانـــه أو نشره حسب طبيعته الفردية أو اللائحية . فإذا لم يتم ذلـــك فـــإن مـــدة السحب لا تبدأ فى مواجهة الإدارة وتستطيع الإدارة ســـحبه فى أى لحظـــة ، ولا فى مواجهة الأفراد الذين يستطيعون الطعن فيه قضائيا دون التقيد بميعاد[2] . غير أن هـــذه

---

(١) راجع : C. E. 1er Avril 1960, Quériaud.

ويرجع سر التفرقة فى النتيجة ـــ فيما نعتقد ـــ بين حالتى بطـــلان القـــرار الفـــردى وبطلان القرار اللائحى ، بحيث يجوز فى الحالة الأولى دون الثانيـــة ســـحب القـــرارات الفردية المستندة إليها أو الطعن فيها ، إلى أن القرار الفردى المتخذ أساسا لغـــيره يمـــس حقوق الأفراد المكتسبة، كما أن القرار المترتب عليه عادة ما يمس هو الآخر نفس هـــذه الحقوق بصورة أو بأخرى . وذلك بخلاف القرار اللائحى الذى يضع قاعدة عامة مجردة.

(٢) راجع :

- C. E. 6 Mars 1966, Ville De Bagneux.
- R. D. P., 1967, p. 339.

الحالة لا تصدق إلا بالنسبة للقرارات الصريحة فقط دون غيرها . أما القرارات الضمنية التي تنشأ ـــ حسب القانون ـــ من سكون الإدارة خلال مدة معينة. فإنها تصبح نهائية بانتهاء هذه المدة ولا يجوز للإدارة سحبها حتى إبان مدة جواز الطعن فيها (١) .

٥ ـــ حالة القرارات المبنية على سلطة مقيدة :

ويضيف مجلس الدولة المصرى ـــ دون الفرنسى ـــ إلى ذلك حالة القرارات الإدارية المبنية على سلطة مقيدة . أى الحالة التي لا يمنح القانون فيها الإدارة سلطة تقديرية فى إصدار قرارها . إذ فى هذه الحالة تنشأ المراكز القانونية من القاعدة التي يطبقها القرار مباشرة، أما القرار نفسه فإنه يشبه العمل المادى ويرى بعض الفقهاء أن هذا الاتجاه من جانب مجلس الدولة المصرى منتقد لأن القرار المعيب يجب أن يستقر بمضى مدة التقاضى بصرف النظر عن مدى سلطة الإدارة فى إصداره. غير أننا نرى أن هذا الاتجاه محمود ، لأن القرار غير المشروع الذى ليس للإدارة سلطة تقديرية فى إصداره يخالف القانون مخالفة صارخة ، يكاد يتساوى فيها مع القرار المعدوم. إذ أن القرار المعيب فى هذه الحالة ليس له أى أساس من القانون الذى يستند إليه. ذلك أن القانون الذى يحرم الإدارة من السلطة التقديرية فى مجاله ويلزمها بإصداره على نحو معين لا خيار لها فيه .

ولا يفوتنا فى النهاية أن نذكر بأن القرار الساحب يعتبر قرارا إداريا كغيره من القرارات ، يجوز الرجوع فيه من جانب الإدارة بسحبه هو الآخر إذا كان معيبا ، وإعادة القرار الأول إلى ما كان عليه . كما يجوز الطعن فيه أمام القضاء الإدارى .

---

(١) راجع :

- C. E. 14 Novembre 1969, Eve, R. D. F., 1970, p. 784, Note Waline.

الفصل الثالث
حق الإدارة فى تنفيذ قراراتها تنفيذا مباشرا

المقصود بحق التنفيذ المباشر :

حق التنفيذ المباشر . هو حق الإدارة فى أن تنفذ قراراتها بنفسها على الأفراد تنفيذا جبريا دون حاجة إلى الحصول على إذن سابق من القضاء .

ويعد حق التنفيذ المباشر من أهم الامتيازات التى تتمتع بها الإدارة فى مزاولة نشاطها . إذ عن طريقه تستطيع الإدارة ــ فى حالة امتناع الأفراد عن تنفيذ قراراتها اختيارا ــ أن تحصل على ما لها من حقوق قبلهم مباشرة وبالقوة إذا لزم الأمر .

وفى حقيقة الأمر أن هذا التنفيذ المباشر يدعم ما لقرارات الإدارة فى ذاتها من قوة تنفيذية فى أنها يمكن أن ترتب آثارا فى حق الأفراد بصرف النظر عن إرادتهم .

حالات التنفيذ المباشر :

أن حق الإدارة فى التنفيذ المباشر يستمد من القاعدة العامة التى مقتضاها ــ بالنسبة للإدارة والأفراد على السواء ــ ضرورة الالتجاء إلى القضاء فى حالة المنازعة لإمكان تحصيل الحقوق التى لهم لدى الغير [1] . وقد اقتضت هذا الاستثناء بالنسبة

---

(١) هذه هى القاعدة التى يعتنقها مجلس الدولة الفرنسى ، ويردها فى أحكامه ، كما أن أحكام محكمة التنازع فى فرنسا تؤيدها . ولقد اعتنق القضاء الإدارى المصرى هذا المبدأ باستمرار ، ومن أوضح أحكامه صياغة فى هذا الخصوص ، حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ٢٤ نوفمبر سنة ١٩٦٢ س ٦ ص ٩٥ ، وفيه تقرر : " ... أن التنفيذ المباشر ليس الأصل فى معاملة الإدارة للأفراد ، وإنما الأصل أن تلجأ الإدارة ــ شأنها فى ذلك شأن الأفراد ــ إلى القضاء لاستيفاء حقوقها " .

للإدارة اعتبارات المصلحة العامة التى تعمل الإدارة على تحقيقها . ونظرا لخطورة هذا الحق بالنسبة للحقوق والحريات العامة فإن استخدام السلطة الإدارية للقوة المادية فى التنفيذ لا يجوز ـ حسب ما استقر عليه الفقه والقضاء ـ إلا فى ثلاث حالات هى :

الحالة الأولى : إذا وجد نص صريح فى القوانين واللوائح يبيح للإدارة استعمال هذا الحق .

لاشك أن للإدارة أن تلجأ إلى استخدام القوة المادية فى تنفيذ قراراتها فى الحالات التى يجيز لها القانون فيها ذلك صراحة . ولا تثير هذه الحالة أية صعوبة ويمكن أن نجد لها أمثلة متعددة فى التشريعات .

ـ ومن أهم هذه الأمثلة فى القانون المصرى ما يقضى به القانون رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ من جواز اتخاذ إجراءات الحجز الإدارى على الأموال فى حالة عدم الوفاء ببعض مستحقات السلطة الإدارية كالضرائب والرسوم والغرامات .

ـ ومن حالات جواز التنفيذ الجبرى كذلك ما أتى به القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٥١ ـ المعدل بالقانون رقم ٢٢٥ لسنة ١٩٥٦ والقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٦٢ ـ الذى يخول الإدارة الحق فى أن تخصم من مرتب الموظف فى حدود الربع ما يكون مطلوبا لها من الموظف بسبب يتعلق بأداء الوظيفة أو لاسترداد ما صرف إليه بغير وجه حق .

ـ ومن حالات التنفيذ المباشر كذلك ما نصت عليه المادة ٩٧٠ من القانون المدنى المصرى بعد تعديلها بالقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٧٠ من أنه يجوز للوزير المختص فى حالة اعتداء الأفراد على أموال الدولة الخاصة إزالة الاعتداء إداريا .

الحالة الثانية : إذا رفض الأفراد تنفيذ قانون أو لائحة لم ينص فيها على جزاء لمن يخالفها :

فقد أباح القضاء للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر فى حالة رفض الأفراد تنفيذ

قانون أو لائحة لم ينص فيها على جزاء لمن يخالفها وذلك لكفالة احترام النصوص القانونية وألا تعطل تنفيذ القانون والإدارة هي المكلفة بتنفيذه .

ولقد اعترفت محكمة تنازع الاختصاص الفرنسية بهذا الحق في حكم شهير لها صدر في ٢ ديسمبر عام ١٩٠٢ ، وذلك بخصوص تنفيذ الإدارة مرسوم بإخلاء إحدى دور الراهبات . وكان هذا المرسوم قد صدر تنفيذا للمادة (١٣) من قانون أول يوليه سنة ١٩٠١ فقررت المحكمة أنه لا تثريب على الإدارة إذا استخدمت حقها في التنفيذ الجبري في هذه الحالة لأن القانون المذكور لم يشر إلى طريق آخر لتنفيذ أحكامه[١] ، ولايزال القضاء الفرنسي يطبق هذا المبدأ حتى الآن .

أما في مصر فإن الوضع يختلف . وذلك لأن المادة (٣٨٠) من قانون العقوبات المصري — ولا مقابل لها في القانون الفرنسي — تضع عقوبة عامة للمخالفات المرتكبة ضد أحكام اللوائح التي لا تتضمن جزاء على مخالفة أحكامها . ومؤدى وجود جزاء لمخالفة أحكام اللوائح في جميع الأحوال أن الإدارة لا تستطيع الالتجاء إلى التنفيذ المباشر لتنفيذ أي لائحة من اللوائح بل عليها اتخاذ الإجراءات الكفيلة بتوقيع الجزاء المنصوص عليه سواء في ذات اللائحة أو في قانون العقوبات في حالة خلو اللائحة من الجزاءات .

وعلى ذلك فإنه في مصر لا يجوز للإدارة اللجوء إلى التنفيذ المباشر في حالة وجود نص بلا جزاء إلا إذا تعلق الأمر بقانون لا يحتاج تنفيذه إلى صدور لائحة تنفيذية — وهو أمر نادر — واقتضت الضرورة الإسراع بتنفيذ هذا القانون دون انتظار استصدار حكم قضائي . وعندئذ يستند التنفيذ المباشر إلى حالة الضرورة التي نتحدث عنها في الفقرة التالية .

---

(١) راجع :

T. C., 2-12-1902, Seiété immofilière, De Saint – Just.

الحالة الثالثة : حالة الضرورة :

ومقتضى حالة الضـــرورة أن تجد الإدارة نفسها أمام خطر داهم، يقتضى منــها أن تتدخل فورا للمحافظة على الأمن أو السكينة أو الصحة العامة ، بحيث لو انتظـــرت حكم القضاء لترتب على ذلك أخطار جسيمة . وفى هذه الحالة يجـــوز لـــلإدارة أن تلجـــأ إلى التنفيذ المباشر حتى ولو كان المشرع يمنعها صراحة مـــن الالتجـــاء إليـــه إذ القاعدة أن الضرورات تبيح المحظورات . ونظرية الضرورة ليســـت مقصـــورة علـــى القانـــون الإدارى ولكنها نظرية عامة وشاملة تمتد إلى جميع فروع القانون

على أن المشرع قد يتوقع الضرورة وينص على حق الإدارة فى التدخـــل عنـــد تحققها. والمتفق عليه أن المشرع فى هذه الحالات لا ينشئ للإدارة حقا جديدا ، ولكنـــه يؤكد لها حقا ثابتا من قبل ، وكل ما يترتب على نص المشرع فى هذه الحالـــة ، هـــو التزام الإدارة بسلوك السبيل الذى رسمه لها المشرع فى حالة الضرورة المنصوص عليـــها ، كما لو اشترط أن تسبب قرارها أو تنذر الأفراد .

أما فى غير الأحوال المنصوص عليها صراحة ، فالإجماع منعقد على أن لـــلإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر فى حالة الضرورة . وقد طبق هـــذا المبـــدأ مجلـــس الدولـــة الفرنسى، وطبقته المحاكم المصرية فى أحوال عديدة ، بتبرير عمـــل الإدارة إذ قـــامت بإطفاء قمينة طوب بجوار المساكن ، وأنشئت مخالفة للقوانين ، أو إطلاق النـــار أثنـــاء المظاهرات ، أو فض المراسلات المتبادلة بين أشـــخاص اشـــتهر عنـــهم الاتجـــار فى المخدرات، أو القبض على بعض الأشخاص لمنع الإخلال بالأمن العام ، إذا كان هـــذا الإجراء هو الوسيلة الوحيدة لمنع الضرر ، كما أن مجلس الدولة المصرى قد سلم بحـــق الإدارة فى الالتجاء إلى التنفيذ المباشر فى حالة الضرورة ، إذا ما تحققت شروطها المتفـــق عليها فى مسألة مصادرة الصحف وإلغائها إداريا .

ولما كان التنفيذ المباشر فى حالة الضرورة يمثل أكبر خطـــر يتـــهدد الأفـــراد فى

حرياتهم وفى أموالهم ، كما أنه يتناول جميع الميادين ، حتى ولو كان المشرع قد نظم طريقة معينة يجب على الإدارة أن تتبعها فى حالة تدخلها، فقد عمل الفقه والقضاء على حصر استعمال حق التنفيذ المباشر فى حالة الضرورة فى دائرة ضيقة ، بوضع شروط تمنع استعماله فى غير ما أعد له . ويمكن إجمال هذه الشروط فيما يلى :

١ـ وجود خطر جسيم يهدد النظام العام L'ordre public بمدلولاته الثلاثة (الصحة . الأمن . والسكينة) ويتطلب من الإدارة سرعة التدخل لتلافيه، وهذه هى الضرورة التى تبيح تدخل الإدارة عن طريق التنفيذ المباشر .

٢ـ أن يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية ، لأن الأصل ألا تستعمل الإدارة فى أداء واجبها إلا الوسائل التى وضعها القانون بين يديها ، وليس لها أن تستبدل بها غيرها إلا إذا تأكدت أن الوسائل العادية غير مجدية فى المحافظة على النظام العام . كما أن هذا يتطلب بالبداهة أن يمانع الأفراد فى النزول على إرادة الإدارة بإبداء ممانعة من جانبهم فى تنفيذ ما تريد .

٣ـ أن يكون رائد الإدارة فى تدخلها تحقيق المصلحة العامة وحدها ، فإذا ما اتخذت من التنفيذ المباشر وسيلة لتحقيق مآرب خاصة ، كان عملها مشوبا بعيب الانحراف "Le détournement de pouvcin" .

وهذا شرط عام يهيمن على جميع تصرفات الإدارة حتى ولو لم ينص عليه المشرع صراحة .

٤ـ يجب ألا تضحى مصلحة الأفراد فى سبيل المصلحة العامة إلا بمقدار ما تقضى به الضرورة ، ومقتضى هذا الشرط ألا تتعسف الإدارة فى إجراءاتها وأن تراعى التبصر والاحتراس . وعلى ذلك إذا كان أمام الإدارة عدة وسائل لتحقيق ذات الغاية، فعليها أن تختار أقلها ضررا للأفراد ، لأن القاعدة العامة أن الضرورة تقدر بقدرها. وعلى أية حالة فإن هذا الشرط مرن يقدره القاضى بحسب الأحوال ، وأثره

يتركز فى الحكم بالتعويض فى حالة تعسف الإدارة أو عدم تبصرها .

وهكذا نرى أن التنفيذ المباشر فى مصر هو طريق استثنائى ، ويلاحظ بصدد غير ما ذكرنا ، ما يلى :

أولا : قد ينص المشرع صراحة أو ضمنا على استبعاد هذه الوسيلة، وذلك إذا رسم طريقا معينا على الإدارة أن تسلكه. ففى هذه الحالة ، إذا لم تتوفر الضرورة بشروطها التى ذكرناها ، يمتنع على الإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر ، وقد أتيح للقضاء المصرى — العادى والإدارى — أن يطبق هذا المبدأ فى بعض أقضية منها : حكم محكمة مصر الابتدائية الصادر فى ١١ مايو سنة ١٩٣٥ ، فى القضية المشهورة باسم محالج الشناوى (مجموعة رسمية السنة ٣٦ ص ٦٠٣ رقم ٢٤٠) .

ومن قضاء مجلس الدولة المصرى فى ذات الشأن حكم محكمة القضاء الإدارى فى أول ديسمبر سنة ١٩٥٣ (س ٨ ص ١٤٥) ، بأن الأسواق التى تدار بغير ترخيص فى القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٠٤ يوكل أمر غلقها "... إلى أمر القاضى فى جميع الحالات بلا تفريق بين حالة عدم طلب الترخيص أصلا أو غير ذلك من الحالات" . وبذلك لا يكون لجهة الإدارة حق غلق السوق إداريا .

ويلحق بالمنع الصريح فى الحالات السابقة حالة المنع الضمنى ، وهى حالة ما إذا كان المشرع قد قرر جزاء جنائيا لعدم تنفيذ القوانين واللوائح ، ففى هذه الحالة ما لم تتوافر الضرورة ، يتعين على الإدارة أن تلجأ إلى القضاء لتوقيع هذه العقوبة الجنائية . وليس لها أن تستعيض بالتنفيذ المباشر ، لأن هذا يعد تعديا على الأفراد وعلى السلطة القضائية معا ، تعديا يرتفع إلى درجة الغصب والاعتداء المادى "Voie de fait" وهذا ما يطبقه القضاء الإدارى فى فرنسا وفى مصر .

ولا يجوز للإدارة — من ناحية أخرى — أن تحتال بقصد الوصول إلى التنفيذ المباشر . ومن الأمثلة الحية على ذلك حكم مجلس الدولة المصرى الصادر فى ١٤ يونيه

سنة ١٩٤٥ (س ٨ ص ١٥٣٩) بتحريم استعمال وسائل الضغط غير المباشر لإجبار الأفراد على تنفيذ التزام معين ، فقد جاء فى ذلك الحكم أنه " لم يرد بالقوانين واللوائح والقرارات الخاصة بالسيارات ما يسمح للجهات المكلفة بمنح التراخيص الخاصة بها بالامتناع عن تسليم هذه التراخيص لأصحابها متى قاموا باستيفاء ما تستلزمه هذه التراخيص من شروط للحصول عليها ، وقاموا بدفع الرسوم المستحقة عنها ، كما لم يرد فيها ما يسمح لهذه الجهات بالامتناع عن تسليم هذه التراخيص تمكينا لمصالح أو جهات حكومية أخرى من الحصول على رسوم أو مبالغ مستحقة لها قبل أصحاب هذه التراخيص ، وعلى ضوء ما تقدم يكون قلم المرور قد جانب الصواب بامتناعه عن تسليم للمدعى رخصة سيارته بعد أن قام باستيفاء ما يلزم قانونا لتجديد هذه الرخصة .

ثانيا : من المقرر أيضا أنه لا يجوز للشخص الإدارى أن يلجأ إلى التنفيذ المباشر للحصول على تعويض يدعيه لنفسه بناء على خطأ أو تقصير وقع من الغير، ولحق الشخص الإدارى ضرر من ورائه ، بل لابد له من الالتجاء إلى القضاء، شأنه فى ذلك شأن الأفراد، للحصول على حكم بالمبلغ المدعى به ، وذلك كله إذا لم يوجد نص مضاد .

ثالثا : وحينما تلجأ الإدارة إلى التنفيذ المباشر، فإنها تفعل ذلك على مسئوليتها. ومن ثم يجب على الإدارة قبل أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر أن تتأكد من حقها فيه (أما لأن القانون يخولها ذلك ، وإما لتوافر حالة الضرورة) وحتى إذا ما توافرت هاتان الحالتان، يجب عليها أن تتأكد من توافر جميع الشروط التى أوضحناها فيما سلف ، بحيث إذا أخطأت تعرضت للمسئولية . وهذه المسئولية تأخذ إحدى صورتين :

صورة الحكم بتعويض للأفراد إذا ما لجأت الإدارة إلى التنفيذ المباشر بدون وجه حق ، ونال الأفراد ضرر من جراء ذلك ، وصورة الحكم من مجلس الدولة أو القضاء

العادى بحسب الأحوال بإيقاف الإدارة عن السير فى التنفيذ المباشر إلى النهاية إذا كـــان سيترتب على إتمامه نتائج من المتعذر تداركها فيما بعد ، ذلك أن مجلس الدولة يملـــك الحكم بإيقاف تنفيذ القرار الإدارى انتظارا للفصل فى موضوع طلب إلغائه وإذا كـــان تصرف الإدارة يصل إلى درجة أعمال الغصب والاعتداء المادى " Voie de fait " كما فى الأمثلة التى ذكرناها فإن القضاء العادى ، يملك الحكـــم علـــى الإدارة بعـــدم التعرض للأفراد ووقف السير فى التنفيذ المباشر .

الفصل الرابع
السلطة التقديرية
Le Pouvoir Discrétionnaire

إن المشرع حين يمنح الإدارة سلطة معينة ، يسلك عادة أحد طريقين : فهو إما أن يفرض عليها بطريقة آمرة الهدف المعين الذى يجب عليها أن تسعى إلى تحقيقه، وأن يحدد لها الأوضاع التى عليها أن تتخذها للوصول إلى هذا الهدف، فتصبح سلطتها فى هذه الحالة مقيدة ، ويصبح عملها كعمل القاضى : مقصورا على تطبيق القانون على الحالات التى تستوفى شروط هذا التطبيق كمنح ترخيص لفرد استوفى جميع الشروط إذا كان القانون يحتم منح هذا الترخيص لكل من استوفى هذه الشروط .

وإما أن يترك للإدارة شيئا من الحرية لتقرر بمحض اختيارها ما إذا كان من الصالح أن تتدخل أو تمتنع ، وإذا تدخلت فأى الوسائل تختار . وتسمى هذه الحرية فى التقرير السلطة التقديرية .

وهذا التمييز فى سلطات الإدارة بين ما كان منها متروكا لتقديرها وما هو مفروض عليها . يعد حديثا نسبيا ، ولكنه أصبح الآن من المبادئ الأساسية التى يقوم عليها القانون العام الحديث . وهذان النوعان من السلطة لازمان لحسن سير الإدارة : فالسلطة المقيدة يتجسم فيها أكبر ضمان لحرية الأفراد وحمايتهم ، فهنا يكفى أن يثبت الفرد الشروط المادية التى يتطلبها القانون حتى تلتزم الإدارة بإجابة طلباته . فإذا هى انحرفت عن هذا السبيل ، أمكن أن يردها القضاء إلى جانب الصواب، دون أن يكون لها من حريتها ـ التى يتميز بها النوع الآخر من السلطة ـ ستار تخفى فى ثناياه افتئاتها وتعسفها . لهذا نرى القوانين الحديثة ، ومن بينها القانون المصرى تتوسع شيئا فشيئا فى

الأخذ بنظام السلطات المحددة .

غير أن الإسراف فى تقييد الإدارة يؤدى إلى أوخم العواقب: فهو يشل حركتها ، ويكبت نشاطها ، ويعدم روح الابتكار فيها ، ذلك لأن السلطة التقديرية لازمة لحسن سير الإدارة ، لزوم السلطة المحددة لحماية حقوق الأفراد : فالقاضى لا يستطيع أن يحدد جميع أوجه مناسبة القرار الإدارى. ومهما وضع أمامه من معلومات، ومهما بلغت معرفته بموضوع النزاع ، فإنه يتحقق فى شأنه واحدا أو أكثر من الأمور الآتية :

فهو يكون عادة بعيدا عن المكان الذى تتم فيه الوقائع التى تستلزم تدخل الإدارة. وهو يصدر حكمه عادة بعد مضى زمن قد يمتد سنين بعد وقوع تلك الحوادث ، مما يتعذر معه أن يتمثل صورة مطابقة تمام المطابقة للحالة وقت تحققها . ثم أنه قد تنقصه الخبرة الكافية لمواجهة الحالات التى تعرض للإدارة ، كما أنه لا يحيط تمام الإحاطة بالوسائل التى تتخذها لمواجهة هذه الحالات .

غير أنه مهما تكن حاجة الإدارة لقدر من الحرية فى تصرفاها ، فإنه من المتفق عليه فى الفقه الإدارى الحديث ، أنه لا يوجد قرار إدارى تستقل الإدارة بتقدير جميع عناصره ، وأن ما كان يسميه قديما الفقه والقضاء الفرنسيين بالأعمال التقديرية "Les actes discrétionnaires" ، قد اختفى فلا يوجد الآن قرار إدارى تقديرى فى جميع عناصره . بل هناك بعض النواحى التقديرية توجد بدرجات مختلفة فى كل قرار إدارى تقريبا . ولهذا فإننا نعرض لعناصر القرار الإدارى التى شرحناها فيما سلف لتتبين مدى حرية الإدارة فى تقدير كل منها .

أولا: الإدارة وتقدير أسباب القرار:

عرفنا عنصر السبب بأنه حالة واقعية غالبا Situation de fait أو قانونية أحيانا Situation de droit تعرض للإدارة فتتدخل على أساسها وتتخذ قرارها . فما موقف الإدارة إزاء هذه الحالة الواقعية أو القانونية ؟ قد يثور

بصدد هذه الحالة نزاع يتخذ إحدى الصور الثلاث الآتية :

١ ـ التحقق من صحة الوقائع التى تدخلت الإدارة على أساسها :

حين تدخلت الإدارة على أساس سلطة البوليس مثلا هل كان هناك حقا اضطرابات من شأنها أن تخل بالنظام العام ؟ وحين قررت الإدارة فصل موظف معين، هل ارتكب الموظف حقيقة ما نسب إليه ؟

من المتفق عليه أن البحث فى هذه الحالة يخضع لرقابة القضاء الإدارى، فهو إذن تابع للاختصاص المقيد ، وهذا فى فرنسا وفى مصر .

٢ ـ التكييف القانونى للوقائع بفرض ثبوتها :

إذا صح أن الموظف قد ارتكب الأعمال المنسوبة إليه فعلا ، فهل تكون هذه الأفعال الجريمة التأديبية التى تسمح للإدارة بأن توقع عليه العقوبة المناسبة من بين العقوبات التى يقررها القانون ؟ من المتفق عليه أيضا أن هذا التكييف القانونى يخضع لرقابة المحكمة ، وقضاء مجلس الدولة الفرنسى مطرد فى هذا الشأن وكذلك قضاء مجلس الدولة المصرى .

٣ ـ تقدير الخطورة المحتمل تولدها من الوقائع الثابت حدوثها :

أمام الإدارة مثلا طلب بالإذن بعقد اجتماع عام ، فإذا ما رفضت الإدارة هذا الإذن مقدرة أن الاجتماع المطلوب عقد ، قد ينجم عنه إخلال بالنظام أو تهديد للأمن فإنما يقوم حسابها على تقدير ظنى . كذلك الحال لو طلب أحد الأفراد التصريح له باستعمال جزء من المال العام استعمالا خاصا ، فرفضت الإدارة استنادا إلى أن ذلك الاستعمال قد يلحق ضررا بالمال العام ، أو يحول دون تحقيق الغرض الذى خصص من أجله المال العام . فى هذه الحالة وأمثالها قد تخطئ الإدارة وقد تصيب ، ولكن المسلم به فى فرنسا أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية ، فهى فى وضع يسمح لها أكثر من

غيرها بتقدير الأمور تقديرا سليما، أو على الأقل أقرب إلى السلامة من أى تقدير تجريه هيئة أخرى. ومادام تقديرها يقوم على أساس من الوقائع الثابتة ، فمن الخير أن تترك لها حرية فى تقدير المخاطر التى تترتب على هذه الوقائع ، مادامت تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة .

غير أن مجلس الدولة الفرنسى يضع على هذه الحرية القيد التالى : يجب على الإدارة ، وهى تقوم بهذا التقدير ، أن تضع نفسها فى أفضل الظروف والأحوال للقيام به ، وعليها أن تجريه بروح موضوعية وبعيدا عن البواعث الشخصية وبشرط أن يكون لديها جميع العناصر اللازمة لإجراء هذا التقدير . وتقتضى هذه الملاحظة أن الفرد إذا ما أراد أن يطعن فى تقدير أجرته الإدارة من هذا النوع ، فإنه يكفيه أن يثبت أن الإدارة حين باشرت هذا التقدير ، كانت فى حالة لا تمكنها من اتخاذ قرار سليم ، وتكون مهمة القاضى لا وزن تقدير الإدارة فى ذاته ، ولكن بحث الظروف والأحوال التى أجرت فيها الإدارة هذا التقدير المطعون فيه .

ثانيا : الإدارة وتقدير محل القرار الإدارى أو فحواه :

محل القرار الإدارى أو فحواه هو — كما رأينا — الأثر الذى ينتجه القرار فورا ومباشرة ، وهو يتلخص فى التغييرات التى يحدثها فى المراكز القانونية القائمة عند صدوره ، ذلك أن الإدارة بعد أن تتحقق من قيام الحالة الواقعية التى تبرر تدخلها ، وبعد أن تكيفها التكييف القانونى الصحيح ، وتقدر الأخطار التى تنجم عنها على التفصيل السابق، تواجه اتخاذ قرار معين . وهنا تتمتع الإدارة عادة باختصاص تقديرى فى أن تتدخل أو تمتنع وبالنسبة لاختيار وقت تدخلها والوسيلة التى تتخذها لمواجهة حالة معينة :

أ — فما لم يفرض المشرع على الإدارة أن تتدخل فورا أو فى وقت محدد إذ توافرت حالة معينة ، فإن القاضى لا يملك أن يجبرها على أن تتدخل فى وقت معين

لاتخاذ قرار ما . وهذا هو المقرر فى فرنسا وما قرره مجلس الدولة المصرى .

ب — كذلك تستقل الإدارة باختيار الوسيلة التى تواجه بها الموقف ما لم يفرض عليها المشرع وسيلة بعينها ، فإذا ما أخطأ موظف مثلا فإنها تحدد بمحض اختيارها العقوبة التأديبية التى ترى توقيعها من بين العقوبات التى أوردها القانون . ولا يملك القاضى أن يناقشها فى ملاءمة العقوبة للخطأ التأديبى الصادر من الموظف . وهذه القاعدة استقر عليها القضاء الإدارى فى فرنسا ومصر .

ثالثا : الإدارة والغاية من القرار الإدارى :

الغاية من القرار الإدارى كما رأينا هى النتيجة النهائية التى يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها . وهنا تنعدم حرية الإدارة فى التقدير بتاتا : فهذه الغاية يحددها المشرع دائما وفقا للقيد العام ، وهو قيد المصلحة العامة ، وإما وفقا للقيد المخصص الذى يضعه المشرع لكل سلطة يمنحها للإدارة . فركن الغاية إذا هو القيد الخارجى لكل حرية تتمتع بها الإدارة فى التقدير .

ومن ثم فإن السلطة التقديرية التى تتمتع بها الإدارة على خطورتها أبعد ما تكون عن السلطة التحكمية Pouvoir a bitraire فهى لا تعدو أن تكون نوعا من الحرية لتمكين الإدارة من تقدير خطورة بعض الحالات الواقعية التى تحدث ، واختيار وقت تدخلها ، وتقدير أصلح الوسائل لمواجهة هذه الحالة ، وفى هذا المجال تكون الإدارة حرة ولكنها محاطة دائما بفكرة الصالح العام التى تشرف على جميع أعمالها ، وتهيمن على كل تصرفاتها. فالحدود الخارجية للسلطة التقديرية هى فكرة الصالح العام، وعناصرها الداخلية هى أهمية الوقائع ، ووقت التدخل ، ووسيلة مواجهة الحالة .

الباب السادس

تنظيم السلطة الإدارية

فى جمهورية مصر العربية

الباب السادس
تنظيم السلطة الإدارية
فى جمهورية مصر العربية

تمهيد وتقسيم:

يرتبط موضوع التنظيم الإدارى فى كل الدول بأوضاعها السياسية والاجتماعية. ومن ثم فإنه لا يمكن التحدث عن التنظيم الإدارى لدينا من غير الإشارة إلى الأوضاع السياسية التى مرت بها مصر . ومصر قد منيت فى فجر نهضتها الحديثة بنكبة الاحتلال، التى لم تقضى على ما وصلنا إليه فى الماضى فحسب ، بل عطلت تقدمنا وسيرنا فى ركب الحضارة. وكان من نتيجة ذلك أن صرف الشعب نظره عن كل هدف سوى الاستقلال وطرد المستعمر (١) .

ولقد حاول المستعمر أن يثبت أن الشعب المصرى غير أهل للحكم الديمقراطى فكان أول أعماله فى مصر أن قضى على دستور سنة ١٩٨٢ وحاول أن يشغلهم عن ذلك الدستور بالقانون النظامى الذى صدر فى أول مايو سنة ١٩٨٣ والذى أنشأ مجالس المديريات لأول مرة فى مصر لا بصفتها هيئات لامركزية مستقلة بل كفروع للإدارة المركزية (٢) .

---

(١) راجع : الدكتور سليمان الطماوى : " مبادئ القانون الدستورى " ، الطبعة الأولى ١٩٦٠ ، ص ٢٧ .

(٢) راجع : الدكتور عبد الفتاح حسن ، بحثه بعنوان " ترتيب الإدارة العامة والرقابة على أعمالها فى مصر خلال الفترة من ١٧٩٨ ـــ ١٨٨٥ " ، منشور فى مجلة العلوم الإدارية السنة الرابعة عشر ، العدد الأول والثانى .

وبصفة عامة فقد كان نظام الإدارة فى مصر قبل عام ١٩٢٣ يقوم على أسلس المركزية الإدارية فى صورتها المكثفة ، بمعنى أن الحاكم الفرد فى العاصمة كان يتولى كافة مقاليد الحكم والإدارة .

وبصدور دستور سنة ١٩٢٣ أصبح النظام السياسى للدولة المصرية يقوم على قاعدة النظام الملكى البرلمانى تلك القاعدة التى ترتكز على مبدأ أن الملك يسود ولا يحكم " أى أنه يمارس سلطاته سواء باعتباره رئيس للدولة أو باعتباره رئيس للسلطة التنفيذية بواسطة مجلس الوزراء .

وبالرغم من أن دستور ١٩٢٣ كان دستوراً برلمانياً أى أن الملك لا يستطيع مباشرة سلطاته إلا بواسطة وزراءه إلا أن الدستور احتفظ للملك بسلطات كثيرة كان يمارسها بمفرده بواسطة أوامر ملكية مثل تعيين بعض الموظفين وعزلهم من مناصبهم ، وقيادة الجيش ، وحق العفو وحق منح الرتب والنياشين .

أما اختصاصات الملك التى كان يمارسها بواسطة وزراءه فهى الاختصاصات التى كانت تتعلق بترتيب المصالح العامة ، وتعيين الموظفين وعزلهم وإصدار اللوائح، وإعلان الأحكام العرفية ، وإعلان الحرب وعقد المعاهدات الدولية .

ولقد استمر الحال على ذلك حتى قيام ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ ولما كانت تلك الثورة جمهورية الغاية واشتراكية الصبغة وكان دستور سنة ١٩٢٣ ملكى ورأسمالى الترعة) . فقد كان من الطبيعى أن يعتبر دستور ١٩٢٣ منهارا منذ بدايتها، وإن كان هذا السقوط لم يعلن رسمياً إلا فى ١٠ ديسمبر سنة ١٩٥٢ ولكن هذا الإعلان كان ذات أثر رجعى . ورغبة فى ألا تعيش البلاد فى حالة فراغ دستورى فقد أصدر قادة الثورة فى ١٠ فبراير سنة ١٩٥٣ دستوراً مؤقتاً للعمل به حتى إعلان الدستور الجديد .

وفى عام ١٩٥٦ صدر دستور جمهورية مصر العربية أخذا بالنظام الجمهورى كنظام للحكم أما فيما يتعلق بالسلطة التنفيذية فقد مزج بين النظامين الرئاسى والبرلمانى، مع ترجيح النظام الرئاسى . فهو رئاسى النزعة فيما يتعلق بتنظيم السلطة التنفيذية وفى مدى هيمنة رئيس الجمهورية على الوزراء ، ولكنه برلمانى الصبغة فى خصوص تنظيم العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، ولقد أدى هذا الاتجاه الدستورى إلى تغيير جوهرى فيما يتعلق بالاختصاصات الإدارية لرئيس الدولة .

و لم يدوم دستور ١٩٥٦ طويلاً فقد ترتب على قيام الوحدة بين مصر وسوريا سنة ١٩٥٨ إعلان دستور مؤقت للجمهورية العربية المتحدة أخذاً فى مضمونه ما كان مقرراً فى دستور ١٩٥٦ إلا أن ظروف الوحدة اقتضت نشأة بعض الأحكام فى تنظيم أداة الحكم والإدارة منها أحقية رئيس الجمهورية ـ لأول مرة فى تعين نائب له أو أكثر وإعفائهم من مناصبهم ، كذلك لم ينص الدستور على مجلس الوزراء والهيئة المكون منها ، وإنما استبدل به مجلس تنفيذى بكل إقليم يتم تعيينه بقرار من رئيس الجمهورية ويختص بدراسة للموضوعات التى تتعلق بتنفيذ السياسة العامة للإقليم .

وفى ٢٥ مارس سنة ١٩٦٤ صدر دستور مؤقت للعمل به حيث عاد هذا الدستور مرة أخرى إلى النظام البرلمانى إلى حد كبير، بعد أن كان دستور ١٩٥٦ قد طبق النظام الرئاسى فى مصر لأول مرة . وقد حدد دستور ١٩٦٤ اختصاصات رئيس الجمهورية بصورة أكثر دقة من دستور ١٩٥٦ ، حيث فرق فى تلك الاختصاصات بين الأعمال الحكومية والأعمال الإدارية ، وجعل رئيس الجمهورية مختصاً بصفة أصلية بالأعمال الحكومية ، أما الأعمال الإدارية فاختصاصه فيها ضيق ويباشره عن طريق الوزراء . فبالنسبة للأعمال الحكومية يختص رئيس الجمهورية ـ بصريح نص الدستور ـ بوضع السياسة العامة للدولة ، واقتراح القوانين ، والاعتراض عليها ، وإعلان الحرب ، وإبرام المعاهدات ، وإعلان حالة الطوارئ واستفتاء الشعب

فى المسائل الهامة التى تتصل بالمصالح العامة للبلاد ودعوة مجلس الأمة للانعقاد وفض دورته وحل المجلس أما بالنسبة للأعمال الإدارية فإن اختصاصات رئيس الجمهورية فيها ضئيلة وهو لا يمارسها بداءة بل بواسطة الحكومة حيث تتولى الحكومة إعداد القرارات ثم تقوم بعرضها عليه لإصدارها ، وتتعلق تلك الأعمال بترتيب المصالح العامة وإصدار لوائح الضبط واللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين وتعيين وعزل الموظفين .

وفى ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ صدر دستور جمهورية مصر العربية حيث تميز فى مجال ترتيبه للسلطة التنفيذية بميزتين أولهما أنه جعل من رئيس الجمهورية السلطة العليا فى الدولة فنص على أن رئيس الجمهورية يسهر على تأكيد سيادة الشعب وعلى احترام الدستور وسيادة القانون وحماية الوحدة الوطنية والمكاسب الاشتراكية ويرعى الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها فى العمل الوطنى ، وفى سبيل تحقيق ذلك نص الدستور على أنه لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ويوجه بياناً إلى الشعب ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها. أما الميزة الثانية فهى أن الاختصاصات الإدارية لرئيس الجمهورية لا يمارسها بمفرده وإنما تشاركه فيها الحكومة (مجلس الوزراء) .

وسوف نتناول فى هذا الباب تنظيم الإدارة المركزية فى مصر ، أما تنظيم الإدارة اللامركزية فى مصر فسوف نتناولها فى دراسة خاصة نبحث فيها نظم الإدارة المحلية بصفة عامة وفى جمهورية مصر العربية بصفة خاصة .

ولما كانت الإدارية المركزية فى مصر تمارس سلطاتها من موقعين الأول فى

العاصمة ، وتتم ممارسة هذه السلطات فيها بواسطة رئيس الجمهورية ونوابه والمجالس القومية المتخصصة باعتبارها تابعة لرئيس الجمهورية ومعاونة له فى رسم السياسة العامة للدولة فى جميع مجالات النشاط القومى .. ، وكذا الحكومة بتشكيلاتها المختلفة من مجلس الوزراء ، ورئيس مجلس الوزراء ، والوزراء ، والأجهزة المعاونة للحكومة فى عملها كالجهاز المركزى للتنظيم والإدارة والنيابة الإدارية والرقابة الإدارية .

أما الموقع الثانى للسلطة التنفيذية فتتم ممارسة اختصاصات السلطة التنفيذية فيه فى الأقاليم عن طريق المحافظون ومديرو الأمن ومأمورو المراكز والأقسام والعمد والمشايخ .

ومن أجل هذا فإننا سوف نقسم دراستنا لموضوع الإدارة المركزية فى جمهورية مصر العربية إلى فصلين نتناول فى الأول : تنظيم الإدارة المركزية فى العاصمة ، وفى الثانى : تنظيم الإدارة المركزية فى الأقاليم .

الفصل الأول
تنظيم الإدارة المركزية فى جمهورية مصر العربية فى العاصمة

تمهيد وتقسيم:

لقد أشار دستور جمهورية مصر العربية الصادر سنة ١٩٧١ إلى السلطة التنفيذية وذلك فى الفصل الثالث من الباب الخامس ، المخصص لنظام الحكم، وانقسم هذا الفصل إلى أربعة فروع خصص الفرع الأول منها لرئيس الجمهورية والفرع الثانى للحكومة والفرع الثالث للإدارة المحلية أما الفرع الرابع والأخير فقد خصص للمجالس القومية المتخصصة.

ويستفاد مما سبق أن السلطة التنفيذية فى الدستور تشمل رئيس الجمهورية ، والحكومة ، والإدارة المحلية ، وتجاوزاً المجالس القومية المتخصصة إذ أنها فى حقيقة الأمر تعتبر مجالس استشارية وليست سلطة حكم أو إدارة . فقد نصت المادة (١٦٤) من الدستور على أن " تنشأ مجالس متخصصة على المستوى القومى تعاون فى رسم السياسة العامة للدولة فى جميع مجالات النشاط القومى ، وتكون هذه المجالس تابعة لرئيس الجمهورية ويحدد تشكيل كل منها واختصاصاته قرار من رئيس الجمهورية " .

ولما كانت دراستنا فى هذا الفصل تتعلق بتنظيم الإدارة المركزية فحسب فإننا سوف نقسم دراستنا فيه إلى مطلبين ، نتناول فى المطلب الأول رئاسة الجمهورية وتشمل رئيس الجمهورية ونواب الرئيس ، والمطلب الثانى وتناول فيه دراسة الحكومة وأعضائها وهى تشمل ، مجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء ، ونواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء.

وعلى ذلك سوف نقسم هذا الفصل على النحو التالى :

المطلب الأول : رئاسة الجمهورية .

الفرع الأول : رئيس الجمهورية .

الفرع الثانى : نواب رئيس الجمهورية .

المطلب الثانى : الحكومة .

الفرع الأول : مجلس الوزراء .

الفرع الثانى : رئيس مجلس الوزراء .

الفرع الثالث : نواب رئيس مجلس الوزراء .

الفرع الرابع : الوزراء .

المطلب الأول
رئاسة الجمهورية

الفرع الأول
رئيس الجمهورية

لما كان دستور ١٩٧١ شأنه فى ذلك شأن دستور ١٩٦٤ قد عاد إلى الأسس البرلمانية فى الحكم، إلا أن آثار النظام الرئاسى ما تزال تترك بصماتها فى التنظيم الجديد فرئيس الجمهورية يمارس الاختصاصات التى تتقرر عادة للرئيس البرلمانى ولكنه بالإضافة إلى ذلك يمارس بعض اختصاصات ليست من طبيعة اختصاصات الرئيس البرلمانى .

ويمكننا أن نميز بين أربعة أنواع من اختصاصات رئيس الجمهورية :

النوع الأول : اختصاصات رئيس الجمهورية بصفته رئيساً للدولة:

وتتمثل فى الآتى :

١ــ السهر على تأكيد سيادة الشعب ، وعلى احترام الدستور ، وسيادة القانون ، وحماية الوحدة الوطنية والمكاسب الاشتراكية ويراعى الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها فى العمل الوطنى (مادة ٧٣) .

٢ــ يتولى السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين فى الدستور (المادة ١٣٨) .

٣ــ لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى أن يتخذ الإجراءات السريعة

لمواجهة هذا الخطر ، ويوجه بياناً إلى الشعب ، ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها (مادة ٧٤) .

النوع الثاني : اختصاصات رئيس الجمهورية كرئيس لدولة تأخذ بالنظام البرلماني :

وتتمثل تلك الاختصاصات فيما يلى :

١ ـ دعوة مجلس الشعب للانعقاد لدور الانعقاد العادى ويفض دورته (مادة ١٠١) .

٢ ـ يدعو مجلس الشعب لدور الانعقاد غير العادى ويفض اجتماعه (مادة ١٠٢) .

٣ ـ يحل مجلس الشعب ويدعو إلى إجراء انتخابات جديدة (مادة ١٢٦) .

٤ ـ يقترح القوانين باسم الحكومة ويعترض عليها ، ويصدرها (مادة ١٠٩ ، ١١٢).

٥ ـ رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة وهو الذى يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الشعب (مادة ١٥٠) .

٦ ـ يقوم بإبرام المعاهدات الدولية (مادة ١٥١) .

٧ ـ يعلن حالة الطوارئ (مادة ١٤٨) .

٨ ـ يملك العفو عن العقوبات البسيطة (مادة ١٤٩) .

النوع الثالث : اختصاصات رئيس الجمهورية فى مجال السلطة التنفيذية (المجال الإدارى) يمارسها منفرداً وليس من خلال الحكومة :

وفى الحقيقة أن هذا النوع من الاختصاصات خرج بها الدستور عن النظام

البرلماني الذى انتهجه فى أحكامه ففى النظام البرلماني لا يمـــارس رئيـس الجمهوريـة اختصاصاته فى مجال السلطة التنفيذية إلا من خلال الحكومة أما الاختصاصات التاليـة فإنها اختصاصات إدارية يستطيع رئيس الجمهورية أن يقوم بها بداءة . وتتمثـل تلـك الاختصاصات فيما يلى:

١ ـــ يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسـة العامـة للدولـة ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين فى الدستور (مادة ١٣٨).

٢ ـــ لرئيس الجمهورية حق دعوة مجلس الوزراء للانعقاد ، وحضور جلساته وتكـون له رياسة الجلسات التى يحضرها كما له حق طلب تقارير من الـوزراء (مـادة ١٤٢) .

٣ ـــ تعيين أعضاء الحكومة وإعفائهم من مناصبهم (مادة ١٤١) .

النوع الرابع : اختصاصات رئيس الجمهورية فى مجال السلطة التنفيذية (المجـال الإدارى) يمارسها من خلال الحكومة :

وهذا النوع من الاختصاصات يتولاه رئيس الجمهورية عن طريـق السـلطة الإدارة المختصة ، التى تتولى عادة إعدادها وعرضها على رئيس الجمهورية لاسـتصدار قرار فى شأنها ويشمل هذا النوع من الاختصاصات ما يلى :

١ ـــ تعيين الموظفيـن المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين وعزلهم على الوجـه المبين فى القانون (مادة ١٤٣) .

٢ ـــ إصدار مختلف اللوائح الإدارية المقررة فى الدستور ، كـاللوائح التنفيذيـة (مـادة ١٤٤) ولوائح الضبط (مادة ١٤٥) واللوائح التنظيمية (مـادة ١٤٦) ولوائـح الضرورة (مادة ١٤٧) واللوائح التفويضية (مادة ١٠٨) .

ويلاحظ فى هذا الشأن أن النوع الثانى والثالث من الاختصاصات السالفة الذكر هى المختصة بالسلطة الإدارية فى الدولة .

الفرع الثانى

نواب رئيس الجمهورية

أنشئ منصب نائب رئيس الجمهورية لأول مرة فى مصر بمقتضى دستور ١٩٥٨ واحتفظ بهذا المنصب فى كل من دستور سنة ١٩٦٤ والدستور الحالى الصادر سنة ١٩٧١ وذلك فى المواد التالية :

مادة (١٣٩) : لرئيس الجمهورية أن يعين نائباً له أو أكثر ويحدد اختصاصاتهم ويعفيهم من مناصبهم .

مادة (٨٢) : إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته، أناب عنه نائب رئيس الجمهورية .

ويلاحظ فى هذا الشأن ما يلى :

أولاً : أن دستور ١٩٧١ ترك منصب نائب رئيس الجمهورية لمحض ترخص رئيس الجمهورية وذلك من حيث اختيار شاغل المنصب أو عزله أو عدد نواب رئيس الجمهورية أو تحديد اختصاصات النائب.

ومعنى ذلك أن رئيس الجمهورية يستطيع أن يعين نائباً له أو أكثر كما يملك عدم تعيين نائب أصلاً، وإذا عين نائب له يكون اختيار شخص النائب راجعاً لمحض اختيار رئيس الجمهورية كما أن اختصاصاته يتولى تحديدها رئيس الجمهورية دون غيره . ولقد صدر عام ١٩٧١ قرار جمهورى محدداً اختصاصات نائب رئيس الجمهورية فى المسائل الآتية :

١ ــ تولى مهام رئيس الجمهورية إذا قام مانع مؤقت يحـول دون مباشـرة رئيـس الجمهورية لاختصاصاته ويصدر قرار من رئيس الجمهورية بذلك .

٢ ــ متابعة الإجراءات المتعلقة بوضع دستور اتحاد الجمهوريات العربية موضع التنفيذ .

٣ ــ ما يكلفه به رئيس الجمهورية من أعمال ومهام داخل الجمهورية أو خارجها .

ثانياً : لم يأخذ دستور ١٩٧١ بفكرة النائب الأول لرئيس الجمهورية الـذى يحل محل رئيس الجمهورية فى حالـة خلو المنصب وهى الفكرة التى كان منصوصـاً عليها فى المادة ١١٠ من دستور سنة ١٩٦٤ ، وإنما اختـار للحلـول محـل رئيـس الجمهورية فى حالة خلو المنصب رئيس مجلس الشعب أو رئيس المحكمـة الدسـتورية العليا بالشروط والأوضاع المنصوص عليها فى المادة ٨٤ منه ، فقد نصت المادة ٨٤ مـن دستور سنة ١٩٧١ على أنه "فى حالة خلو منصب الرئيس أو عجزه الدائم عن العمـل يتولى الرئاسة مؤقتاً رئيس مجلس الشعب وإذا كان المجلس منحلاً حل محلـه رئيـس المحكمة الدستورية العليا ، وذلك بشرط ألا يرشح أيهما للرئاسة ويعلن مجلس الشـعب خلو منصب رئيس الجمهورية .

المطلب الثانى

الحكومة

يطلق لفظ الحكومة على مجلس الوزراء كهيئة كاملة ، فالحكومة تشمل كـل أعضاء مجلس الوزراء بالإضافة إلى رئيس المجلس ، فتتكون الحكومة من رئيس مجلـس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم . ويتولى رئيس مجلس الوزراء الإشراف علـى أعمـال الحكومة كما يرأس جلسات المجلس إلا فى حالة حضور رئيس الجمهورية لإحـدى الجلسات فتكون له الرئاسة (مادة ١٤٢) .

ورئيس الجمهورية هو الذى يعين رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويعفيهم من مناصبهم كما يجوز له تعيين وزراء دولة (مادة ١٤١) .

والحكومة بصريح نص الدستور هى الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ، وتتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة (المادة ١٥٣ من الدستور) .

الفرع الأول

مجلس الوزراء

يمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات الآتية :

١ ـ الاشتراك مع رئيس الجمهورية فى وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها وفقاً للقوانين والقرارات الجمهورية .

٢ ـ توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة .

٣ ـ إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقاً للقوانين والقرارات ومراقبة تنفيذها .

٤ ـ إعداد مشروعات القوانين والقرارات .

٥ ـ إعداد مشروع للموازنة العامة للدولة .

٦ ـ إعداد مشروع الخطة العامة للدولة .

٧ ـ عقد القروض ومنحها وفقاً لأحكام الدستور .

٨ ـ ملاحظة تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن الدولة وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة .

ويلاحظ أن قائمة الاختصاصات المقررة فى هذه المادة تجعل من مجلس الوزراء هيئة لتنسيق ورسم السياسات العامة وليست سلطة رئاسة فوق الوزارات والهيئات الأخرى المستقلة وهو أمر يتفق والنظام البرلمانى إذ أنه وفقاً لهذا النظام يكون الوزير هو الرئيس الإدارى الأعلى لوزارته ويتولى رسم سياسة الوزارة فى حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها (مادة ١٥٧ من دستور ١٩٧١) [١] .

وعلى ذلك يمكن القول بأن اختصاصات مجلس الوزراء ليست اختصاصات إدارية تنفيذية بل أن دورها لا يتعدى رسم السياسة العامة للدولة أما الوزارات فهى التى تقوم بوضع تلك السياسة موضع التنفيذ .

الفرع الثانى

رئيس مجلس الوزراء

نصت المادة ١٥٣ من الدستور على أن رئيس مجلس الوزراء يشرف على أعمال الحكومة . ومعنى ذلك أن دور رئيس مجلس الوزراء يقتصر على التنسيق بين الوزارات والأجهزة الإدارية دون أن تكون له أية مهام تنفيذية [٢] .

---

(١) يلاحظ فى هذا الشأن أن دستور سنة ١٩٦٤ كان يجعل من الحكومة سلطة فوق الوزارات والهيئات المستقلة ، كما كان يجعلها تقوم ببعض الاختصاصات الإدارية والتنفيذية ، فقد نصت المادة ١٣٥ منه على أن يكون للحكومة (مجلس الوزراء) الحق فى أن " تراقب أعمال الوزارات والمصالح والهيئات العامة والمهنية ولها أن تعدل قراراتها غير الملائمة على الوجه المبين فى القانون " .

(٢) راجع : الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ١٩١ ، حيث يقول " لقد جرت تقاليدنا قبل سنة ١٩٦٤ على تسمية رئيس الحكومة باسم رئيس مجلس الوزراء ، ولكن دستور سنة ١٩٦٤ أطلق عليه اسماً جديداً هو " رئيس الوزراء " فتحول من رئيس للمجلس إلى رئيس لزملائه ، مما يجافى المنطق البرلمانى . وقد تلافى الدستور ==

ورئيس مجلس الوزراء هو رمز الوزارة أو الحكومة والمتحدث باسمها فهو الذى يرأس المجلس فى الجلسات التى لا يحضرها رئيس الجمهورية وهو الذى يعرض برامج الحكومة على مجلس الشعب (مادة ١٣٣) [1] .

إذا كان رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة إلا أنه لا يختار أعضاء حكومته من نواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء ونوابهم لأن ذلك من اختصاص رئيس الجمهورية ، و لم يوجب الدستور على رئيس الجمهورية أن يسلك سبيلاً معيناً فى اختيارهم.

ويتم تعيين رئيس مجلس الوزراء بقرار من رئيس الجمهورية وله أن يعفيه من منصبه .

الفرع الثالث

نواب رئيس مجلس الوزراء

لقد كان دستور ١٩٦٤ هو أول دستور مصرى يجيز تعيين نواب لرئيس مجلس الوزراء فقد نص فى المادة ١١٤ منه (ويجوز تعيين نواب لرئيس الوزراء وقد ورد ذات الحكم فى المادة ١٤١ من الدستور الحالى حيث تقول " يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ونوابه " ورغم إشارة الدستور الصريحة لهذا المنصب

= الدائم (دستور ١٩٧١) هذا الموضوع وإن كان قد ميزه عن زملائه فى خصوص المسئولية السياسية أمام مجلس الشعب " .

(١) كان دستور ١٩٦٤ يعهد إلى رئيس مجلس الوزراء بمهام تنفيذية محدودة ، إذ ألحق به مباشرة " هيئات الرقابة والتفتيش فى الدولة مثل الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة والنيابة الإدارية والرقابة الإدارية " . ومن ثم كان رئيس الوزراء بمثابة رئيساً إدارياً بالنسبة لهذه الأجهزة وهو وضع منتقد ، وعلى ذلك فقد تلافاه دستور ١٩٧١.

فى أكثر من موضع منه فى التعين وفى عضويته فى الحكومة (مادة ١٥٣) وفى حالات سحب الثقة أمام مجلس الشعب (مادة ١٢٨) ـ إلا أنه لم يحدد اختصاصات معينة لشاغل منصب نائب رئيس مجلس الوزراء وهو ما يقتضى ترك هذا الأمر إلى الواقع العملى ذاته الذى قد يتجه إلى أن تكون أعمال نواب رئيس المجلس قاصرة على التنسيق بين الوزارات التابعة لهم أو اعتبارهم ذوى مناصب رئاسية فى حالة إذا ما أسند لأى منهم اختصاصات تنفيذية وملزمة بالنسبة للوزارات الموضوعة تحت إشرافهم [١] .

الفرع الرابع

الوزراء ومعاونوهم

نظراً لتعدد وظائف الدولة فى الوقت الحاضر ، فقد جرى العمل على أن يعهد بكل نشاط حكومى هام إلى هيئة إدارية مستقلة تسمى وزارة يشرف عليها وزير أومن يمارس سلطات الوزير المنصوص عليها فى القوانين واللوائح .

وإذا كان عمل الحكومة كهيئة قائمة بذاتها يقتصر على رسم السياسة العامة للدولة ، وتحديد الأهداف والبرامج والتنظيم والتنفيذ فإن عمل الوزارات هو وضع تلك السياسة العامة موضع التنفيذ .

فالوزارات عبارة عن أقسام إدارية تباشر الاختصاصات الإدارية بالنسبة للدولة كمجموعة وتعمل فى مباشرة هذه الاختصاصات باسم الدولة ولحسابها ، وهى بذلك لا تمارس اختصاصاتها بالنسبة لإقليم معين وإنما تنشأ لتحقيق أهداف الدولة بوجه عام وتقديم الخدمات والحاجات العامة لكافة أفراد الشعب فى كافة أنحاء الدولة ، غير أنه

---

(١) راجع : الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ١٩٢ .

نظرا لتعدد أعمال اختصاصات الدولة فإنه يصبح من المتعذر عملا ربط كافة هذه الأعمال والاختصاصات بجهة إدارية واحدة أو رئيس إدارى واحد ولذا وجب توزيع اختصاصات السلطة الإدارية المركزية فى الدولة على عدد من الوزارات يرأس كل منها رئيس فرد هو الوزير بحيث تختص كل وزارة من هذه الوزارات بتحقيق هدف معين من أهداف الدولة المختلفة وتتعدد لوزارات فى الدولة بتعدد الأهداف التى يراد تحقيقها.

والملاحظ فى الوقت الحاضر ، وفى جميع الدول ـ زيادة عدد الوزارات بشكل كبير وإذا كان ذلك يرجع إلى زيادة وظائف الدولة حديثا عن وظائفها فى القديم إلا أنه من ناحية أخرى ساعد على زيادة عدد الوزارات بعض الاعتبارات السياسية ومنها رغبة الأحزاب فى إرضاء أكبر عدد ممكن من أنصارها وإشباع طموحهم لتولى الوزارة .

ولاشك فى أن تعدد الوزارات ـ بدون مبرر معقول من شأنه أن يرتب بعض المشاكل مثل زيادة النفقات العامة وتداخل الاختصاصات بين الوزارات المتشابهة.

والوزارات بوضعها مرافق عامة إدارية يتم إنشائها وتنظيمها وإلغائها بموجب قرارات تصدر من رئيس الجمهورية .

فقد نصت المادة ١٤٦ من الدستور الحالى على أن " يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق العامة والمصالح العامة " .

والوزارة لا تتكون عادة من إدارة أو مصلحة واحدة وإنما تتكون من مجموعة من الإدارات والمصالح أو منهما معا ، ويترتب على ذلك ضرورة وجود معاونين للرئيس الأعلى للوزارة وهو الوزير ومن ثم فإننا سوف نتناول بالدراسة فى هذا الصدد

كل من منصب الوزير ونائبه ومنصب وكيل الوزارة .

أولا : الوزير

الوزير هو الرئيس الإدارى الأعلى فى الوزارة ، فقد نصت المادة ١٥٧ من دستور ١٩٧١ على أن " الوزير هو الرئيس الإدارى الأعلى لوزارته ويتولى رسم سياسة الوزارة فى حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها " .

ولا يشترط فى الوزير أن يتولى مسئولية وزارة بذاتها وإنما قد يكون وزير دولة أى وزير بلا وزارة يعهد إليه مباشرة اختصاصات معينة تحدد بموجب قرار جمهورى ، ويبقى لوزير الدولة مع ذلك حق حضور جلسات مجلس الوزراء بصفته عضوا فى الحكومة ومشاركا مع باقى أعضائها فى المسئولية .

ولقد اشترطت المادة ١٥٤ من الدستور فى من يعين وزيرا أو نائبا للوزير أن يكون مصريا ، بالغا من العمر خمسا وثلاثين سنة ميلادية على الأقل وأن يكون متمتعا بكامل حقوقه المدنية والسياسية .

أما طريقة اختيار الوزراء فقد تركها الدستور لمحض اختيار رئيس الجمهورية. ولقد حظر الدستور على الوزير القيام ببعض الأعمال أثناء توليه الوزارة ، فلا يجوز للوزير أن يزاول مهنة حرة أو عملا تجاريا أو ماليا أو صناعيا أو يشترى أو يستأجر شيئا من أموال الدولة ، أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئا من أمواله أو أن يقايضها عليه (المادة ١٥٨ من دستور ١٩٧١) .

والوزير بصفته الرئيس الإدارى الأعلى فى الوزارة يكون مسئولا عن أعمال وزارته أمام مجلس الشعب (المادة ١٢٦) وإذا كان الدستور لم يحدد اختصاصات الوزير على سبيل الحصر ، كما أنه لم يصدر بذلك التحديد أى تشريع ، فإنه يمكن

تحديد اختصاصات الوزير فى ضوء التوجيه العام الذى أشارت إليه المادة ١٥٧ من الدستور الحالى من قيامه برسم سياسة الوزارة فى حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها ، وفى ضوء هذا التوجيه العام يمكن تحديد أهم تلك الاختصاصات على النحو التالى :

١ ـ رسم سياسة الوزارة فى حدود السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها ورقابة ومتابعة هذا التنفيذ .

٢ ـ إصدار القرارات الخاصة بتنظيم وزارته فى الحالات التى لا يتطلب فيها المشرع قانونا أو قرارا جمهوريا .

٣ ـ إصدار القرارات الخاصة بتوزيع الاختصاصات بين مختلف فروع الوزارة ومصالحها .

٤ ـ التعقيب على كافة القرارات والأعمال الصادرة من مرؤوسيه ـ فى الوزارة أو من لجانها أو مجالسها الاستشارية أو المصالح التابعة للوزارة وتناول تلك القرارات بالإقرار أو التعديل أو الوقف أو الإلغاء أو السحب فى ضوء ما تنص عليه القوانين واللوائح فى هذا الشأن وما تقتضيه المصلحة العامة .

٥ ـ تعيين العاملين فى الوزارة ونقلهم وترقيتهم ومساءلتهم تأديبيا ويستثنى من ذلك ـ بطبيعة الحال ـ العاملين الذين يلزم فى شأنهم ضرورة صدور قرار جمهورى بالتعيين أو الترقية والذين تختص بتأديبهم جهة معينة حددها القانون .

٦ ـ إعداد مشروع الموازنة العامة ومشروعات القوانين والقرارات الخاصة بوزارته تمهيدا للعرض على مجلس الوزراء .

٧ ـ تمثيل الدولة بوصفها شخصا معنويا فى جميع الأعمال التى تتولاها المصالح

والفروع التابعة للوزارة مثل إبرام العقود والإذن بالتصرف فى الحدود المالية ، كما أنه يمثل الوزارة أمام القضاء .

٨ ــ إصدار اللوائح فى الحدود التى يسمح بها القانون وعادة ما يكون هنا الاختصاص منصرفا إلى اللوائح التنفيذية الخاصة بتنفيذ القوانين ، وذلك بموجب تفويض من رئيس الجمهورية الذى يختص بإصدارها أصلا أو بموجب نص القانون ذاته وذلك فى ضوء ما نصت عليه المادة ١٤٤ من الدستور الحالى أما فيما عدا ذلك من اللوائح فقد جعل الدستور حق إصدارها لرئيس الجمهورية .

ثانيا : معاونو الوزير

يعاون الوزير فى أداء وظائفه المتعددة ، سياسية كانت أو إدارية موظفو وزارته على اختلاف درجاتهم فى الحدود التى ترسمها قواعد الاختصاص فى داخل كل وزارة، ونظرا لكثرة هؤلاء المعاونين وتعددهم مما يضيق عنه نطاق الدراسة، فإننا نكتفى بدارسة الأوضاع الخاصة بنائب الوزير ثم وكيل الوزارة ، بوصفهم أهم معاونى الوزير .

١ ــ نائب الوزير :

أن منصب نائب الوزير أنشئ لأول مرة بمقتضى القانون رقم ٢٢٣ سنة ١٩٥٣ . فقد نصت المادة الأولى منه على أنه " يجوز تعيين نائب للوزير ينوب عنه فى اختصاصاته فى الوزارة أو فى بعضها ، ويجوز عند غياب الوزير أن ينوب عنه نائبه فى حضور جلسات مجلس الوزراء بقرار من المجلس .

وتعين اختصاصات نائب الوزير بقرار من مجلس الوزراء .

ولقد ورد النص على هذا المنصب فى جميع دساتير الثورة منذ سنة ١٩٥٦

وأخيرا ورد النص عليه فى دستور ١٩٧١ فى المادة ١٤١ منه[1] .

ونائب الوزير ليس من الموظفين الإداريين فهو يعتبر من رجال السياسة أو الحكم وليس موظفا إداريا كوكيل الوزارة مثلا . ولقد حددت المذكرة الإيضاحية مركز نائب الوزير بالنسبة لكل من الوزير والوكيل الدائم للوزارة وذلك بقولها "يختلف نائب الوزير عن وكيل الوزارة الدائم فى أن شأن أولهما شأن الوزير من جهة كونهما من رجال السياسة، لا من الموظفين الإداريين ، فهو يعين بالطريقة ذاتها التى يعين بها الوزير ، كما يماثله من حيث المسئولية والاستقالة والإقالة وحساب المعاش .

وعلى ذلك فإن نائب الوزير يعتبر عضوا فى الحكومة ، ومن ثم فإن من حق نائب الوزير حضور جلسات مجلس الوزراء فلقد أشارت المادة ١٥٣ من دستور ١٩٧١ إلى منصب نائب الوزير حين حديثها عن أعضاء مجلس الوزراء (الحكومة). ويستفاد من هذه المادة أيضا أن نائب الوزير يعين بقرار من رئيس الجمهورية ويعفى من منصبه بقرار من رئيس الجمهورية أيضا .

أما عن اختصاصات نائب الوزير فإنها تنحصر فى معاونة الوزير الذى يلحق بوزارته فى الاختصاصات التى يعهد بها إليه ذلك الوزير .

٢ ـــ وكيل الوزارة :

كان نظام الحكم فى مصر قبل عام ١٩٥٢ نظام ملكى برلمانى ومن ثم كانت الحكومة (مجلس الوزراء) لا يشترط فى أعضائها التخصص الفنى فالوزراء فى النظام البرلمانى رجال سياسة لا يشترط فيهم تخصص فنى ولا إعداد علمى يتعلق بشئون وزاراتهم ، فالمهمة الأساسية لكل وزير فى النظام البرلمانى تنحصر فى التوجيه العام ،

---

(١) المادة ١٥٤ من دستور ١٩٥٦ ، والمادة ٤٧ من دستور ١٩٥٨ ، والمادة ١١٤ == من دستور ١٩٦٤ .

والتحقق من أن أجهزة الوزارة تعمل فى انسجام عام مع السياسة التى يرسمها مجلس الوزراء .

ومن أجل هذا كان لابد من وجود موظف دائم لا علاقة له بالسياسة ومستوف للأعداد الفنى والعلمى الذى يتفق ونشاط الوزارة التى يعمل بها لكى يعوض النقص فى الوزير ، ولقد كان هذا الموظف هو وكيل الوزارة ، حيث كان فى كل وزارة وكيل وزارة أو أكثر يتم اختيارهم من بين كبار موظفى الوزارة الذين تدرجوا فى وظائفها المختلفة وتخصصوا فى شئونها ، ووجود هذا العنصر الفنى كان من شأنه تحقيق الثبات والاستقرار لأعمال الوزارة .

ورغبة فى تأكيد عنصر الثبات والاستقرار فقد صدر فى ١٥ أغسطس سنة ١٩٥٢ المرسوم بقانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٥٢ بنظام وكلاء الوزارات الدائمين مقررا جواز إنشاء هذا المنصب فى أية وزارة لينوب شاغله عن الوزير فى مباشرة الاختصاصات المقررة فى القانون المذكور متى اقتضت المصلحة ذلك . وقد كفل القانون للوكيل الدائم كثيرا من الضمانات لإمكان ممارسة عمله وذلك من حيث عدم جواز نقله إلى أية جهة أو وظيفة أخرى إلا إذا ارتضى ذلك كتابه وعدم جواز عزله إلا بقرار مجلس تأديب خاص وعدم جواز إلغاء المنصب خلال الخمس سنوات التالية لتعينه وعدم جواز توقيع عقوبات تأديبية عليه إلا عقوبتى اللوم والعزل وعقوبة اللوم توجه من مجلس الوزراء وحده وبناء على طلب الوزير المختص وبقرار مسبب بموجب كتاب سرى . كما اعتبر القانون المذكور وكيل الوزارة الدائم هو الرئيسى الإدارى لموظفى الوزارة ومستخدميها والزم وكلاء الوزارات ومديرو المصالح والإدارات بعرض المسائل المتعلقة بمصالحهم وإدارتهم على وكيل الوزارة الدائم قبل عرضها على الوزير .

وبصدور دستور ١٩٥٦ وأخذه بالنظام الرئاسى فيما يتعلق بالسلطة التنفيذية ، لم يعد الوزير مجرد رجل سياسة بل أصبح يتميز بتوافر العنصر الفنى أيضا، ومن ثم رأى

المشرع أنه لا حاجة إلى نظام وكلاء الوزارات الدائمين فصدر القانون رقم ٣٤٨ لسنة ١٩٥٦ بإلغاء المرسوم بقانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٥٢ وبذلك أصبح العمل جاريا على وجود وكلاء للوزارات يعاونون الوزير فيما يوكل إليهم من أعمال وفقا لما يقضى به النظام الداخلى للوزارة والعاملين بها ، أو بما يتقرر لهم من اختصاصات بموجب قوانين أو لوائح معينة مع خضوعهم رئاسيا للوزير [1] .

(١) أشارت إلى هذا المعنى المذكرة الإيضاحية للقانون ٣٤٨ لسنة ٥٦ ؛ حيث جاء بها "كانت الأحكام المنظمة لسلطات الوزراء فى نصوص الدستور الملغى تشعر بوضوح بأن مهمتهم كانت أولا وقبل كل شئ مهمة سياسية ، ولذلك صدر المرسوم بقانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٥٢ مستحدثا نظام وكيل الوزارة الدائم ونص فيه على أن يختص بنظر كافة شئون الوزارات الإدارية . وكان الغرض من إصدار هذا القانون انتشار عنصر ثبات واستقرار فى الوزارة يعصم كيان الحياة الإدارية ونشاطها من عنف الحياة السياسية وطغيان السيول الحزبية ، ولم يعد الأمر كذلك بعد صدور الدستور المصرى الجديد (دستور سنة ١٩٥٦) ، فقد أصبح عمل الوزير غير قاصر على الإشراف العام والتوجيه فى الوزارة ، بل تضمنت أحكامه أن رئيس الجمهورية يجتمع مع الوزراء لتبادل الرأى فى الشئون العامة للحكومة وتصريف شئونها ، وأن كل وزير يتولى الإشراف على شئون وزارته يقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها ورقابتها .

الفصل الثانى
تنظيم الإدارة المركزية فى الأقاليم

كان الإقليم المصرى قديما مقسما إلى مديريات ومحافظات يرأس كل منها مديرا أو محافظا ، وبصدور قانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ عدل التقسيم الإدارى للبلاد إلى محافظات ومدن وقرى ، ومدمجا منصبى المدير والمحافظ فى منصب واحد هو " المحافظ " .

وكما كان الشأن بالنسبة إلى المديرين والمحافظين قديما فإن المحافظين فى النظام الجديد يجمعون بين وصفين فهم أعضاء فى الإدارة المركزية واللامركزية على السواء ، وإذا كان طابع المديرين والمحافظين قديما هو الطابع المركزى ، فإن الصيغة اللامركزية قد تحدث هى الطابع المميز للمحافظين فى ظل قانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، وفى ظل القانون ٥٧ لسنة ١٩٧١ نظرا لاتساع الاختصاصات اللامركزية التى منحت لمجالس المحافظات والمدن والقرى فى ظل القانونين المشار إليهما .

وسوف نتناول فيما يلى بالدراسة ممثلى الإدارة المركزية فى الأقاليم وهم المحافظون ، ومديرو الأمن ، ومأمورا المراكز والأقسام والعمد والمشايخ .

المطلب الأول
المحافظون

أولا: الأحكام الخاصة بتعيين المحافظين ودرجاتهم المالية وانتهاء خدمتهم:

تنص المادة ٢٥ من قانون الإدارة المحلية الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على أن "يكون لكل محافظة محافظ يصدر بتعينه وإعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية".

ولا يجوز للمحافظ أن يكون عضوا بمجلس الشعب أو بمجلس الشورى أو المجالس الشعبية المحلية (١).

ويعامل المحافظ معاملة الوزير من حيث الرتب والمعاش .

ويقسم المحافظ أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرته أعمال وظيفته اليمين التالى :

" أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصا على النظام الجمهورى وأن أرعى مصالح الشعب وسلامة الوطن وأن أحترم الدستور والقانون وأن أؤدى عملى بالذمة والصدق " .

ويعتبر المحافظون مستقيلين بحكم القانون بانتهاء رئاسة رئيس الجمهورية ولا يترتب على ذلك سقوط حقهم فى المعاش أو المكافأة ويستمرون فى مباشرة أعمال وظائفهم إلى أن يعين رئيس الجمهورية الجديد المحافظين الجدد .

---

(١) عدلت هذه الفقرة بمقتضى القانون ٢٦ لسنة ١٩٨٢ ، حيث كانت تنص قبل ذلك على أنه " لا يجوز للمحافظ أن يكون عضوا بمجلس الشعب أو المجالس المحلية ".

ويستفاد من النص السابق ما يلى :

١ ـ أن أداة التعيين بالنسبة للمحافظة هى القرار الجمهورى كذلك الإلغاء من مهام المنصب بذات الإدارة .

٢ ـ أن المشرع لم يقيد رئيس الجمهورية باختيار المحافظين من بين فئات معينة ، كما كان الحال بالنسبة إلى المديرين والمحافظين قديما ولهذا فإن المحافظين يتم اختيارهم من بين فئات متعددة [١] .

٣ ـ أن منصب المحافظ لم يعد منصبا إداريا كما كان الأمر بالنسبة للمديرين والمحافظين فى ظل التقسيمات الإدارية السابقة على قوانين الإدارة المحلية ابتداء بالقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ حتى القانون الحالى رقم٤٣ لسنة ١٩٧٩ وإنما هو منصب يرتب وجودا وعدما بالنسبة لشاغله مع منصب رئيس الجمهورية إذ ورد النص فى قوانين الإدارة المحلية كافة على حتمية استقالة المحافظ فور انتهاء فترة رئاسة الجمهورية وهو ما يؤكد أن هذا المنصب فى حقيقته منصب سياسى .

٤ ـ من البند السابق يتضح أن استقالة المحافظ من منصبه كما قد تكون اختيارية ترجع لاعتبارات شخصية متعلقة به ومن ثم فهو وحده الذى يتحين الوقت المناسب لها ، فإنها أيضا قد تكون بقوة القانون فى حالة انتهاء فترة رئاسة رئيس الجمهورية .

٥ ـ إن درجة المحافظ تعادل درجة الوزير من حيث المرتب أو المعاش [٢] .

---

(١) فى ظل التقسيمات الإدارية القديمة كان القانون رقم ٢٣٤ لسنة ١٩٥٥ يقصر تعيين المديرين المحافظين على ضباط الشرطة فقط .

(٢) تغير الوضع المالى والإدارى للمحافظين فى القوانين الثلاثة المنظمة للإدارة المحلية فى مصر، فالقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ كان يجعل المحافظين مناظرين لنواب الوزراء =

ثانيا: اختصاصات المحافظين:

للمحافظين اختصاصات مزدوجة فهم يمارسون كثيرا من الاختصاصات باعتبارهم أعضاء فى الإدارة اللامركزية الإقليمية ، ولهم اختصاصات أخرى بصفتهم أعضاء فى الإدارة المركزية، وسوف نرجئ دراسة النوع الأول من الاختصاصات إلى حين دراسة الإدارة اللامركزية فى مصر ، أما الاختصاصات المتعلقة بهم كأعضاء فى الإدارة المركزية فهى مجال دراستنا الحالية .

وفى واقع الأمر أن اختصاصات المحافظين بصفتهم أعضاء فى الإدارة المركزية، لم ترد تفصيلا فى أى من قوانين الإدارة المحلية ولكن أشارت إليها تلك القوانين فى صورة مبادئ عامة .

وفى ضوء أحكام قانون الإدارة المحلية الحالى رقم ١٤٣ لسنة ١٩٧٩ يمكن بين اختصاصات المحافظ فيما يلى [١] :

١ ـ يعتبر المحافظ ممثلا لرئيس الجمهورية بالمحافظة . ويتولى الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وله السلطة على كل مرافق الخدمات والإنتاج فى نطاق المحافظة (م ١/٢٦ من القانون) وهو اختصاص عام للمحافظين أشار إليه من قبل

ـــ فى ثلاثة أمور فقط، هى : " المرتب والمعاش وأسبقية البروتوكول"، أما فيما عدا ذلك فيما يتعلق بحياتهم الوظيفية ، فكانوا يعاملون معاملة وكلاء الوزارات ". ثم جاء القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ فجعل المحافظين من درجة نائب وزير من هذه الوجوه ، بل وسمح بتعيين بعضهم فى درجة وزير وهو الوضع الذى التزمه المشرع فى القانون رقم٥٢ لسنة ١٩٧٥ .

(١) راجع : الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٢١٧ وما بعدها ؛ الدكتور عبد المجيد عبد الحفيظ ، المرجع السابق ، ص ١١٩ وما بعدها .

القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ بقوله " يعتبر المحافظ ممثلا لرئيس الجمهورية فى حدود اختصاصه دائرة المحافظة ويتولى الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة". وكان نص القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ هو : " يعتبر المحافظ ممثلا للسلطة التنفيذية فى دائرة اختصاصه ويتولى الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة " . وغنى عن البيان أن تمثيل المحافظ لرئيس الجمهورية إنما ينصرف فقط لتلك الاختصاصات التنفيذية المخولة لرئيس الجمهورية دون ماعداها من اختصاصات أخرى فى المجالس التشريعية أو القضائية. ومن هنا كان النص على أن المحافظين ملتزمون بالإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة كل فى نطاقه الإقليمى ووفقا لما ترسمه الجهات المختصة فى هذا الخصوص ، ومن هنا أيضا جاء النص صريحا فى الفقرة الأخيرة من المادة٢٥ من القانون مقررا باعتبار المحافظين مستقيلين بحكم القانون بانتهاء رئاسة رئيس الجمهورية .

٢ ــ نظرا للأهمية المتزايدة التى توليها الدولة لكفالة الأمن الغذائى لذلك نصت المادة ٢/٢٦ من قانون الحكم المحلى على مسئولية المحافظ عن كفالة الأمن الغذائى ورفع كفاءة الإنتاج الزراعى والصناعى والنهوض به، ومسئولية المحافظ فى هذا المجال لا تقتصر فقط على المشروعات التى تقيمها الجهات المحلية وإنما هى تمتد لتشمل تلك التى تقيمها الهيئات والجهات الحكومية المركزية ، وفى سبيل ذلك للمحافظ اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك فى حدود القوانين واللوائح.

٣ ــ والمحافظ مسئول عن الأمن والأخلاق والقيم العامة بالمحافظة ويعاونه فى ذلك مدير الأمن وذلك فى إطار السياسة التى يضعها وزير الداخلية (م ٣/٢٦) ، وقد ألزم القانون مدير الأمن أن يبحث مع المحافظ الخطط الخاصة بالحفاظ على أمن المحافظة لاعتمادها، كذلك يلتزم مدير الأمن بإخطار المحافظ فورا بالحوادث ذات الأهمية الخاصة لاتخاذ التدابير اللازمة على هذا الشأن بالاتفاق بينهما ، ويتصل

بموضوع الأمن ما نصت عليه الفقرة الرابعة من المادة ٢٦ من أن للمحافظ أن يتخذ جميع الإجراءات الكفيلة بحماية أملاك الدولة العامة والخاصة وإزالة ما يقع عليها من تعديات وذلك بالطريق الإدارى .

٤ ـ للمحافظ جميع السلطات والاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء بمقتضى القوانين واللوائح بالنسبة لجميع المرافق العامة التى تدخل فى اختصاص وحدات الإدارة المحلية وفقا لأحكام هذا القانون (م ١/٢٧). ولذلك فالمحافظ وفقا لما نصت عليه ذات المادة ـ يكون رئيسا لجميع الأجهزة والمرافق المحلية الواقعة فى دائرة اختصاصه . واتساقا مع ما تقدم فقد نصت المادة ٢٧ (مكررا/١) ـ وهى التى أضيفت لقرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بمقتضى القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ـ على أن يكون المحافظ رئيسا لجميع العاملين المدنيين فى نطاق المحافظة فى الجهات التى نقلت اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية ويمارس بالنسبة لهم جميع اختصاصات الوزير .

٥ ـ تمتد سلطة المحافظ أيضا لنشاط الهيئات العامة العاملة فى نطاق المحافظة فقد نصت المادة ٣/٢٧ من القانون على أن " للمحافظ السلطة المقررة للوزير بالنسبة للقرارات الصادرة من مجالس إدارات الهيئات العامة التى تتولى مرافق عامة للخدمات فى نطاق المحافظة ". وقد نصت المادة ٥٥ من اللائحة التنفيذية للقانون على كيفية مباشرة هذه السلطة وذلك بنصها على أن يبلغ رئيس مجلس الإدارة المختص قرارات مجلس الإدارة إلى المحافظ لاعتمادها وتكون هذه القرارات نافذة بصدور قرار المحافظ بشأنها . وله أن يصدر (أى المحافظ) قراره ويبلغه إلى رئيس مجلس الإدارة خلال ثلاثين يوما من تاريخ وصول الأوراق إليه وإلا اعتبرت القرارات نافذة . وإذا كان نطاق عمل بالهيئة يشمل أكثر من محافظة فيحدد رئيس مجلس الوزراء بقرار منه المحافظ الذى يعتبر وزيرا مختصا بالنسبة للقرارات

الصادرة من مجلس إدارتها ، كما يحدد القرار العلاقات بين تلك الهيئة والمحافظات التى تعمل فى دائرتها .

٦ ـــ كذلك فإن المحافظ يتولى الإشراف على المرافق القومية بدائرة المحافظة . ويتولى أيضا الإشراف على جميع فروع الوزارات التى لم تنقل اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية. ويتحدد نطاق إشراف المحافظ بالنسبة لهذه الجهات ـــ حسبما نصت على ذلك الفقرة الثالثة من المادة ٢٧ ـــ على إبداء الملاحظات واقتراح الحلول اللازمة فى شأن الإنتاج وحسن الأداء كما يتولى اتخاذ التدابير الملائمة لحماية أمنها .

واتساقا مع حق المحافظ فى الإشراف على هذه الجهات فقد نصت المادة ٢٧ (مكررا/١) ـــ السابق الإشارة إليها ـــ على أن يختص المحافظ بالنسبة للعاملين المدنيين بفروع الوزارات والجهات التى لم يتنقل اختصاصها إلى الوحدات المحلية بما يأتى :

أ ـــ اقتراح نقل أى عامل من المحافظة إذا تبين أن وجوده فيها لا يتلاءم مع المصلحة العامة .

ب ـــ إبداء الرأى فى ترقية ونقل العاملين بالمحافظة قبل صدور القرار من السلطة المختصة .

جـ ـــ الإحالة إلى التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية فى الحدود المقررة للوزارة .

د ـــ طلب التحقيق مع العاملين التابعين للهيئات العامة التى تمارس نشاطها فى نطاق المحافظة واقتراح توقيع الجزاءات التأديبية عليهم من السلطة المختصة .

وقد أوجب القانون على المحافظ أن يقوم بإخطار السلطة المختصة بما اتخذه من إجراء أو إصداره من قرارات فى الأحوال السابقة خلال سبعة أيام من تاريخ

اتخاذه لها .

٧ ـ أنه ليس للمحافظ أى سلطة فى الإشراف على الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها ، اللهم حقه فى اتخاذ التدابير اللازمة لحماية أمنها. كما أنه ليس له أى اختصاص أو سلطة أيا كانت بالنسبة للعاملين بهذه الهيئات أو الجهات .

٨ ـ وتأكيدا للمسئولية الشاملة للمحافظ فى دائرة اختصاصه جاء القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ بإضافة حكم جديد يتعلق بتحقيق التعاون بين المحافظة والجامعات والمعاهد العليا التى تقع فى دائرتها . فقد نصت المادة ٢٧ (مكررا) على أن يعمل المحافظ على دعم التعاون بين أجهزة المحافظة والجامعات والمعاهد العليا التى تقع فى دائرة المحافظة . بما يخدم البيئة والنهوض بمجتمع المحافظة .

ومن ناحية أخرى جاءت نفس المادة بحكم جديد ليس له مثيل فى القوانين السابقة ، بمقتضاه يكون إنشاء الكليات والمعاهد العليا بناء على اتفاق بين المحافظ ومجلس الجامعة المختص والمجلس الأعلى للجامعات والوزير المختص بالحكم المحلى .

كذلك فإن ذات المادة نصت على المسئولية المشتركة للمحافظ ورئيس الجامعة عن الأمن بالجامعة التى تقع بدائرة المحافظة .

٩ ـ جاء القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بسلطة جديدة للمحافظ نصت عليها المادة ٢٨ منه بمقتضاها يجوز للمحافظ بعد موافقة المجلس الشعبى للمحافظة وفى حدود القواعد التى يضعها مجلس الوزراء أن يقرر قواعد التصرف فى الأرض المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الحكم المحلى فى نطاق المحافظة وقواعد التصرف فى الأراضى القابلة للاستزراع داخل الزمام والأراضى المتاخمة والممتدة مسافة كيلو مترين التى تتولى المحافظة استصلاحها بعد أخذ رأى وزارة استصلاح الأراضى، على أن تعطى الأولوية فى هذا التصرف لأبناء المحافظة المقيمين فيها والعاملين فى

دائرتها ، ويجوز أن تنظم هذه القواعد الحالات التى يتم فيها التصرف فى هذه الأراضي دون مقابل لأغراض التعمير والإسكان واستصلاح الأراضي وتهيئتها للزراعة .

١٠ ـ تدعيما لاختصاصات المحافظين والسابق الإشارة إليها ، فقد نصت المادة ٢٩ من القانون على أن " يكون للمحافظ اختصاصات الوزير المختص وكذلك اختصاصات وزير المالية المنصوص عليها فى اللوائح وذلك فى المسائل الإدارية بالنسبة للمرافق التى نقلت إلى الوحدات المحلية ولأجهزتها وموازنتها، وذلك بما لا يتعارض مع التأشيرات العامة المرافقة لقانون ربط الموازنة العامة للدولة " .

١١ ـ تحقيقا لمرونة العمل وتبسيط إجراءاته فقد أجازت المادة ٢٧ (مكررا /١) فى فقرتها الأخيرة لكل وزير ممن لم تنتقل اختصاصات وزارتهم إلى الوحدات المحلية أن يفوض المحافظ فى بعض اختصاصاته وفى الوجه المقابل وتخفيفا للعبء الملقى على المحافظين فقد أجازت المادة ٣١ من القانون للمحافظ أن يفوض مساعديه أو سكرتير عام المحافظة أو السكرتير العام المساعد أو رؤساء الوحدات المحلية الأخرى فى بعض سلطاته واختصاصاته .

١٢ ـ وقد استحدث القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ حكما جديدا جاء بالمادة ٣٢ (مكررا) بمقتضاه يجوز للمحافظ أن يدعو أعضاء مجلس الشعب والشورى عن المحافظة لاجتماع يشترك فيه كل أو بعض أعضاء المجلس التنفيذى بالمحافظة وذلك لمناقشة أسلوب تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالمحافظة .

المطلب الثاني

مديرو الأمن

ذكرنا فيما سبق أن الإقليم المصرى كان قبل صدور قانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ مقسما إلى مديريات أو محافظات يرأس كل منها مديرا أو محافظا وإنه بصدور القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ عدل المشرع نهائيا عن تسمية المديرية واكتفى بتسمية المحافظة .

ولم يكن يلزم - فى ظل التقسيمات الإدارية السابقة - شروطا خاصة أو مؤهلات معينة فيمن يعين فى وظيفة مدير المديرية أو المحافظ إلا أنه بصدور القانون رقم ١٤٠ لسنة ١٩٤٤ والخاص بنظام هيئات البوليس واختصاصاتها أشارت المادة ١٢ منه على ضرورة أن يكون ثلث الشاغلين لوظيفة مدير أو محافظ من ضباط الشرطة فقد نصت تلك المادة على أنه " لا يجوز عند التعيين فى وظائف المحافظين أو المديرين أو وكلاء المحافظات أو وكلاء المديريات أو المفتشين بإدارة التفتيش العام أن تنقص بنسبة التعيين فى مجموع كل منها عن الثلث من خريجى قسم الضباط بكلية البوليس إلا فى أحوال الضرورة التى يقرها المجلس الأعلى للبوليس " وعندما جاء القانون رقم ٢٣٤ لسنة ١٩٥٥ بنظام هيئة الشرطة نصت المادة ١٤ منه على قصر التعيين فى وظائف المديرين والمحافظين على ضباط الشرطة ، ومعنى ذلك وطبقا لهذا القانون يشترط فيمن يعين فى وظيفة محافظ أو مدير مديرية أو يكون ضابط شرطة .

وبصدور القانون١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بشأن نظام الإدارة المحلية تحول المحافظون والمديرون القائمون بالعمل عند نفاذه إلى " مديرى أمن " يتبعون وزاره الداخلية ، وأوكل إلى المحافظ فى ظل هذا القانون كافة الاختصاصات التى كانت مسندة

للمديرين والمحافظين ومن ثم أصبحت وظيفة مدير الأمن فى ظل قوانين الإدارة المحلية المتعاقبة مغايرة تماما فيما يتعلق بالاختصاصات الموكولة إليه عن وظيفة مدير المديرية فى التقسيمات الإدارية السابقة. فقد أصبح مدير الأمن يختص بالمحافظة على النظام العام والأمن العام ، والآداب فى حدود المحافظة القائم بالعمل فيها، ويتبع فى مباشرة عمله هذا وزارة الداخلية حيث أصبح يمثل فى الأقاليم تلك الوزارة فحسب دون غيرها من الوزارات والهيئات الأخرى .

ويعد مدير الأمن فى محافظة معينة هو رئيس جهاز الشرطة فيها ويعد بمثابة الرئيس الإدارى الأعلى بالنسبة لهم ، كما أنه المسئول مسئولية كاملة عن تنفيذ سياسة وزارة الداخلية فى المحافظة التى يعمل فيها ومباشرة اختصاصاتها فى تلك المحافظة ، ولما كانت المادة الثالثة من قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ تنص على أن "تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام والأمن العام والآداب وبحماية الأرواح والأغراض والأموال وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين فى كافة المجالات وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات " فإن مدير الأمن يختص بكافة الأمور الواردة فى المادة السالفة الذكر على أن يكون ذلك فى نطاق المحافظة التى يعمل بها فقط .

وإذا كان ما سبق هى اختصاصات مدير الأمن ذات الطابع المركزى فإن قوانين الإدارة المحلية قد أسندت إلى مديرى الأمن بعض الاختصاصات اللامركزية وإن كانت اختصاصات ضئيلة ، فقد أسندت تلك القوانين إلى مدير الأمن مهمة مباشرة اختصاصات المحافظ عند غيابه ، حيث نصت على تلك المهمة كل من قوانين الإدارة المحلية أرقام ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ (المادة ٢٧) ، ٥٧ لسنة ١٩٧١ (المادة ٢٦) ، ٥٢ لسنة ١٩٧٥ (المادة ٣٥) وأخيرا أشارت إلى تلك المهمة المادة ٣٤ من قانون الإدارة المحلية الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ . إلا أن فرصة مباشرة هذه المهمة فى هذا القانون

الأخير قد تضاءلت كثيرا حيث نصت المادة ٣٤ منه على أنه " يحل أقدم مساعدى المحافظ ، وفقا لترتيب أقدميتهم محل المحافظ فى حالة غيابه وفى حالة غيابهم يحل مدير الأمن ثم أقدم رؤساء المصالح محل المحافظ ويباشر من يحل محل المحافظ جميع اختصاصاته".

كما نصت الفقرة الأولى من المادة ٣٠ من ذات القانون على أنه " يجوز تعيين مساعد أو أكثر للمحافظ بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح من المحافظ المختص ويحدد هذا القرار معاملته المالية " .

ويستفاد من نصوص المادتين سالفتى الذكر أن فرصة مدير الأمن فى الحلول محل المحافظ ومباشرة اختصاصاته لا تتوافر إلا فى حالة غياب المحافظ ومساعديه . وأخيرا يكون تعيين مدير الأمن من بين ضباط الشرطة، وأداة ذلك التعيين هى صدور قرار من رئيس الجمهورية بذلك .

المطلب الثالث
مأمور المراكز والأقسام

كان الإقليم المصرى ــ كما ذكرنا سلفا ــ مقسما قبل صدور القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ إلى مديريات ومحافظات ، وكانت المديرية مقسمة إلى مراكز يرأس كل منها مأمور مركز ، وإذا تميزت عاصمة المركز بأهمية خاصة اعتبرت بندرا يستقل بإدارته " مأمور بندر " أما المحافظات فكان يتم تقسيمها إلى أقسام يرأس كل منها مأمور القسم ، ولقد كانت اختصاصات مأمور القسم أقل من اختصاصات مأمور المركز وذلك من حيث النطاق الجغرافى لممارسة الاختصاص، إذ أن اختصاص المراكز يشغل رقعة جغرافية تحتوى مدن وقرى أكبر من المساحة الجغرافية التى يمتد

إليهـــا اختصاص القسم .

وبصدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بشأن الإدارة المحلية ألغيت تســمية المديريات وحلت محلها تسمية المحافظات ، كما ألغيت تسمية مأمور البندر " وأصبــح يطلق على مأمور البندر فى عاصمة المراكز مأموز القسم ، ويتضح إلغاء تسمية " مــأمور البندر " من عدم ورودها فى المادة الأولى من قانون هيئة الشــرطة رقــم ١٠٩ لســنة ١٩٧١ حيث نصت على أن " الشرطة هيئة مدنية نظامية بوزارة الداخليـــة رئيســها الأعلى رئيس الجمهورية وتؤدى وظائفها وتباشر اختصاصاتها برئاسة وزيــر الداخليــة وتحت قيادته وهو الذى يصدر القرارات المنظمة لكافة شئونها وتنظيم عملها . وتتكــون من .. ويتولى المساعد الأول ومساعد وزير الداخلية ورؤساء المصالح ومن فى حكمــهم ورؤساء الوحدات النظامية ومأمورو المراكز والأقسام رياسة الشرطة كــل منــهم فى حدود اختصاصه.

ووفقا للمادة الثامنة من قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لســنة ١٩٧١ يعــين المأمور " بقرار من وزير الداخلية بعد أخذ رأى المجلس الأعلــى للشــرطة " كمــا أن الاختيار لشغل هذا المنصب لا يكون إلا من بين رجال الشرطة (مــادة ٩ مــن ذات القانون) وطبقا للفقرة الثانية من المادة الأولى من القانون المشار إليه سلفا يكون مــأمور المركز أو القسم رئيسا لهيئة الشرطة فى دائرة اختصاصه وهو يلتزم تبعا لذلك وبصفتــه من هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام والأمن العام وعلى الأخص منــع الجرائــم قبــل وقوعها وضبطها فى حالة وقوعها ، كما يلتزم بالمحافظــة علــى الأرواح والأعــراض والأموال وتنفيذ ما تفرضه عليه القوانين واللوائح فى حدود اختصاصاته . وإذ كــانت الاختصاصات السالفة هى اختصاصات مأمورو المراكز والأقسام فى مجــال الضبــط الإدارى فإن لهم اختصاصات أخرى فى مجال الضبط القضائى ، فهم وفقا لنص المــادة (٢٣) من قانون الإجراءات الجنائية من مأمور الضبط القضائى وهــم بهــذه الصفــة

يمارسون سلطة الضبط والتفتيش والتحقيق ويكونوا فى شأن هذه الاختصاصات من مساعدى الهيئة القضائية ويتبعون النيابة العامة .

وبهذا فإن مأمورو المراكز والأقسام ينحصر دورهم فى نطاق الأمن العام، وإذا كانت المادة ٤٤ من قانون الإدارة المحلية رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ قد جعلت لهم دور محدود فى نطاق الإدارة اللامركزية حين نصت على أن (يحل مأمور المركز محل رئيس المركز فى حالة غيابه" إلا أن هذا الوضع قد تغير فى ظل قانون الإدارة المحلية الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، حيث نصت المادة ٤٤ منه على أن يحل نائب رئيس المركز محل رئيس المركز فى حالة غيابه، ومعنى ذلك أن مأمور المركز لا يحل محل رئيس المركز فى حالة غيابه إلا فى حالتين :

الأولى : أن يكون لم يتم تعيين نائب لرئيس المركز .

الثانية : أن يكون قد تم تعيين نائب لرئيس المركز ولكن استدعت الظروف غياب رئيس المركز ونائبه .

المطلب الرابع

العمد المشايخ

١ ــ كان اختيار العمدة يتم عن طريق الانتخاب المباشر وذلك لمدة خمس سنوات ، وكان يجوز للعمدة أن يعيد ترشيح نفسه ، كما كان يجوز لوزير الداخلية أن يمد تعين العمدة لمدة خمس سنوات أخرى وذلك لمدة واحدة طبقا لقانون العمد والمشايخ رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ .

٢ ــ بتاريخ ١٤ إبريل سنة ١٩٩٤ صدر القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ بتعديل

بعض أحكام القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ فى شأن العمد والمشايخ حيث تم إلغاء اختيار العمدة عن طريق الانتخاب وأصبح اختياره يتم عن طريق التعيين شأنه فى ذلك شأن اختيار مشايخ الحصص .

الشروط الواجب توافرها فيمن يعين عمدة أو شيخ وإجراءات التعيين:

ــ الشروط الواجب توافرها فيمن يعين فى وظيفة عمدة أو شيخ :

نص قانون العمد والمشايخ رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ علة شروط عامة فيمن يعين فى وظيفة عمدة أو شيخ وقد أضافت المادة الثالثة من القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ المعدل لقانون العمد والمشايخ علة شروط أخرى وتتمثل تلك الشروط فيما يلى :

١ ــ أن يكون مصريا ومقيدا بجداول انتخابات القرية .

٢ ــ أن يجيد القراءة والكتابة .

٣ ــ ألا تقل ملكية من يتقدم لشغل وظيفة العمدة عن خمسة أفدنه بزمام القرية أو القرى المجاورة لها، أو أن يكون له دخل ثابت مثل المرتبات والمعاشات والعقارات المملوكة له لا يقل عن ثلاثمائة جنيه شهريا من مجموع أوعية الدخل .

وبالنسبة لمن يتقدم لشغل وظيفة الشيخ فيشترط أن يكون حائزا ملكا أو إيجارا أرضا أيا كانت مساحتها بزمام القرية أو القرى المجاورة أو أن يكون له دخل ثابت لا يقل عن مائة جنيه شهريا من مجموع أوعية الدخل .

ويجوز لوزير الداخلية عدم التقيد بهذه الشروط إذا لم تتوافر فى جميع المتقدمين لشغل الوظيفة وكذا يجوز للوزير عدم التقيد بالشروط المشار إليها بشأن تعيين العمد والمشايخ فى المناطق غير الزراعية .

ـ إجراءات التعين فى وظائف العمد والمشايخ :

تتمثل إجراءات التعين فى وظيفة العمدة أو الشيخ فيما يلى :

١ ـ يصدر قرار مدير الأمن بفتح باب تقديم طلبات التعين فى وظيفة العمدة أو الشيخ فى خلال ثلاثين يوما من تاريخ خلو وظيفة العمدة أو الشيخ .

٢ ـ من تتوافر فيه شروط شغل الوظيفة يتقدم بنفسه أو بتوكيل موثق بطلب مكتوب إلى مدير الأمن بالنسبة لوظيفة العمدة وإلى مأمور المركز بالنسبة لوظيفة الشيخ .

٣ ـ تقوم بفحص طلبات الترشيح لجنة مشكلة برئاسة نائب مدير الأمن وعضوية قاضى ومدير إدارة البحث الجنائى بمديرية الأمن وتفتيش مباحث أمن الدولة .

٤ ـ تقوم لجنة العمد والمشايخ بترشيح العمدة أو الشيخ عن طريق الاختيار من بين المقبول طلباتهم ، وتجرى المفاضلة فى الاختيار على أساس توافر مقومات الشعبية واتزان الشخصية والإدراك الأمنى والقدرة على الإدارة .

وتشكل لجنة العمد والمشايخ ـ المشار إليها ـ بكل مديرية من مدير الأمن رئيسا وعضوية كل من رئيس نيابة ، ومدير إدارة البحث الجنائى بالمديرية وتفتيش مباحث أمن الدولة وأقدم أثنين من عمد المركز الذى تعينه القرية المعروض أمر تعيين عمدتها أو شيخ فيها على اللجنة .

٥ ـ يعرض قرار ترشيح العمدة الصادر من لجنة العمد والمشايخ على لجنة وزارية ثلاثية تشكل بقرار من رئيس مجلس الوزراء لتختار أحد المرشحين ويصدر قرار وزير الداخلية بتعيينه .

٦ ـ وبالنسبة للشيخ يصدر بتعيينه قرار من لجنة العمد والمشايخ على أن يعتمد وزير الداخلية قرار التعين .

٧ ـــ مدة وظيفة العمدة أو الشيخ خمس سنوات ميلادية من تاريخ تعيينه فيها ويجـــوز تجديدها لمدة أو لمدة أخرى .

٨ ـــ يمنح العمدة مكافأة شهريا مقدارها مائة وخمسون جنيها ويمنح الشـــيخ مكافـــأة شهرية مقدارها خمسة وسبعون جنيها .

نظم الإدارة المحلية والتنظيم الإدارى اللامركزى فى جمهورية مصر العربية

دراسة مقارنة

مقدمة

١ ـــ لما كانت الإدارة العامة هى محور القاعدة التى يقوم عليها القانون الإدارى، لذلك اهتم القانون الإدارى ببيان البناء التنظيمى للإدارة العامة ، وتوضيح هيكل هذا البناء، والعلاقات المختلفة بين تنظيمات الإدارة المتعددة والمتنوعة ، وتحديد القواعد التى تحكم سير العمل فيها والعلاقات بينها وبين جمهور المتعاملون معها وقواعد التقاضى الخاصة بها والمراحل المختلفة للمنازعات القضائية التى تكون الإدارة طرفا فيها .

٢ ـــ والتنظيم الإدارة يعد أحد الفروع الهامة للقانون الإدارى حيث يشمل هذا الفرع بيان تشكيل الإدارة العامة فى الدولة وأجهزتها المختلفة، وتوضيح الطريقة التى يتم على أساسها توزيع العمل الإدارى بين المنظمات الإدارية المتنوعة .

وتحتل دراسة الإدارة المحلية مكانا هاما وبارزا داخل ذلك الفرع الأخير من فروع القانون الإدارى ، نظرا لما لتلك الإدارة من آثار بعيدة المدى على المستوى السياسى وعلى الصعيد الإدارى ، فعلى المستوى السياسى تعتبر الإدارة المحلية تطبيقا للأفكار والمبادئ الديمقراطية فى مجال الإدارة العامة ، بل تعتبر مقدمة للديمقراطية السياسية وتمهد لها ، وتؤيد تماما ما قاله العالم الفرنسى " دى توكفيل " من " أن المجالس المحلية من أهل المدينة أو القرية هى التى تبنى قوة الشعوب الحرة ، واجتماعات هذه المجالس تؤدى لقضية الحرية ما تؤديه المدارس الابتدائية فى قضية العلم فهو تذيقهم طعم الحرية عن كثب وتدربهم على التمتع بها وحسن استعمالها [1] .

أما على الصعيد الإدارى ، فقد تبين منذ أمد طويل المزايا الكثيرة التى تحققها

---

(١) الدكتور محمد عبد الله العربى : "نظام الإدارة المحلية ـــ فلسفته وأحكامه"، ص ١٦.

الإدارة المحلية والتى لخص نتائجها نابليون الثالث بقوله " أنه بالإمكان أن نحكم عن بعد ولكن من المستحيل أن ندير إلا عن قرب on n'administre bien ques de pres"[١].

٣ ــ والإدارة المحلية أو اللامركزية الإقليمية أسلوب من أساليب التنظيم الإدارى يراد به توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية فى الدولة وبين الهيئات الإدارية المنتخبة والمتخصصة على أساس إقليمى لتباشر ما يعهد به إليها تحت رقابة هذه السلطة . ويعد توزيع هذه الوظيفة بين السلطة المركزية وبين الهيئات المحلية (الإقليمية) والمزج بين النظام المركزى واللامركزى فى التنظيم الإدارى من المشكلات الإدارية التى تجتهد الدول فى إيجاد الحلول الملائمة لها وتتأثر فى ذلك بدرجات متفاوتة بالظروف السياسية والعوامل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية السائدة فى كل منها . بل أن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة والهيئات الإقليمية والمحلية فى الدولة الواحدة يتنوع من وقت لآخر ومن مرحلة إلى أخرى من مراحل تطورها . فالنظم الإدارية لا يمكن وصفها بالثبات والاستقرار وهى بطبيعتها مرنة تحتاج إلى مراجعة مستمرة لكى تستجيب لتطورات الحياة .

٤ ــ وإذا كان نظام الإدارة المحلية فى أصله قد نشأ مسايرا للتطور المدنى منذ شعر الإنسان بالحاجة إلى التضامن مع غيره من سكان القرى والمدن للوفاء بالحاجات المشتركة بينهم ، فإنه لم يعرف كتنظيم إدارى إلا بعد قيام الدولة الحديثة وفى نهاية القرن الثامن عشر، وبعد انتشار المبادئ والأفكار الديمقراطية وارتباط الدعوة إليها فى المجال السياسى بالدعوة إلى تطبيقها فى المجال الإدارى . فقد وجدت الديمقراطية السياسية فى نظام الإدارة المحلية ما يحقق تلك المبادئ التى قامت من أجلها ، كما وجدت فيه الحكومات البرلمانية فى معظم دول أوروبا وأمريكا

---

(١) Herve Detton, L'administration et locale en France, Paris 1981, p.9.

الشمالية ، نظاما يشرك المواطنين فى إدارة شئونهم ويؤهلهم سياسيا للقيام بدورهم كحاكمين عندما يحين الوقت لتوليهم السلطة . وقد شهد القرن التاسع عشر مع ازدهار الديمقراطية السياسية ميلاد ونشأة تنظيمات الإدارة المحلية فى الدول المختلفة.

٥ ــ وقد وجد نظام الإدارة المحلية العديد من الأنصار الذين يؤيدون الأخذ به، وبخاصة من بين الفقهاء المهتمين بعلم التنظيم الإدارى ، حيث وجد هؤلاء الفقهاء فى نظام الإدارة المحلية الوسيلة المثلى لتحقيق التوازن المنشود فى الدولة وكوسيلة للحد من مخاطر المركزية وتصحيحها دون هدمها بهذا التعدد القائم على كثرة الأشخاص القانونية المستقلة والتى يكون لها سلطة البت فى الأمور التى تصل بمصالح المواطنين ابتداء ــ فالمركزية تعد نظاما مقبولا عندما كانت وظيفة الدولة مقصورة على صون وحماية أمنها الخارجى والداخلى وإقامة العدل بين الناس ، أما وقد اتسع نشاطها ونطاق تداخلها ، أصبح قيامها بأداء وظيفتها من الأمور الصعبة غير المستحبة . فتعدد الهيئات الإقليمية والمحلية يخفف من ثقل الأعباء الملقاة على عاتق السلطة المركزية وينقل بعض هذه الأعباء إلى تلك الهيئات مما يساعد على سرعة البت فى الأمور الإدارية .

٦ ــ وبصفة عامة تأخذ الدول فى خصوص تنظيمها الإدارى بالأسلوب المركزى ، أو بالأسلوب اللامركزى ، أو تجمع بين الأسلوبين ، وسوف نتناول فى هذا المؤلف نظم الإدارة المحلية حيث نعرض فى الباب الأول منه تعريف الإدارة المحلية وتمييزها وبيان أهدافها ، ونعرض فى الباب الثانى مقومات الإدارة المحلية . ونود أن ننوه فى هذا المجال أن هذا المؤلف سوف يتناول دراسة نظم الإدارة المحلية بأسلوب مقارن بين العديد من الدول تتمثل فى إنجلترا وفرنسا وأمريكا وجمهورية مصر العربية حتى يمكن التعرف على مبادئ وأسس الإدارة المحلية بصفة عامة ثم

تطبيق تلك المبادئ والأسس فى إنجلترا وأمريكا باعتبارهما دولتان تمثلان النظام الأنجلوسكسونى ، وفى فرنسا باعتبارها تمثل النظام اللاتينى وأخيرا فى جمهورية مصر العربية .

خطة الدراسة :

وعلى ذلك سوف تكون دراستنا لنظم الإدارة المحلية فى هذا المؤلف على النحو التالى :

الباب الأول : تعريف الإدارة المحلية وتمييزها وبيان أهدافها

الفصل الأول : تعريف الإدارة المحلية وتحديد مفهومها .

الفصل الثانى : أهداف الإدارة المحلية .

الفصل الثالث : تمييز الإدارة المحلية عما يشابهها من نظم أخرى .

الفصل الرابع : نشأة الإدارة المحلية وتطورها .

الفصل الخامس : الضوابط الدستورية للإدارة المحلية .

الباب الثانى : مقومات الإدارة المحلية .

الفصل الأول : ممارسة الوظيفة الإدارية بواسطة هيئات محلية مستقلة.

الفصل الثانى : الرقابة على الهيئات المحلية .

الفصل الأول
تعريف الإدارة المحلية وتحديد مفهومها

لقد تعددت التعريفات التى قال بها الفقهاء لتعريف الإدارة المحليـــة ســواء فى فرنسا أو إنجلترا أو مصر .

ــ ففى فرنسا :

يعرف الفقيه الفرنسى أندريه دى لوبادير الإدارة المحلية بقوله: هى أن تضطلــع وحده محلية بإدارة نفسها بنفسها وأن تقوم بالتصرفات الخاصة بشئونها " (١) .

كما يذكر الفقه Peiser :

" أن اللامركزية هى أن تقوم السلطات المحلية بإشباع حاجاتها الخاصة بها، مـع تمتعها بالاستقلال فى ممارسة نشاطها " (٢) .

كما نرى الفقيه ش . مورا CH. Maurras يعرفها بقوله :

" هى مجموعة تنظيمات ترمى إلى خلق أقسام إقليمية مستقلة تتمتع بأجـــهزة إدارية فعالة " (٣) .

أما الفقيه Waline فيعرف نظام اللامركزية :

" بأنه سحب اختصاصات من السلطة المركزية يعهد بها إلى هيئة مســـتقلة ،

---

(١) André de Laubadére, “Dr. Adm.”, 1969, p. 143.

(٢) Peiser : Dr. Admi., Paris 1967, p. 42.

(٣) Ch. Maurras : L'idée la Décentralisation, Paris 1958, p.1.

ذات اختصاص محدود ، سواء أكان هذا الاختصاص إقليميا أم مصلحيا "[١] .

كما نرى الفقيه بانكال Bancal يعرفها بقوله :

" اللامركزية الإقليمية تنظيم يعهد به من موظفي السلطة المركزية إلى الوحدات المحلية ، للقيام بالتصرفات الإدارية الخاصة بهذه الوحدات"[٢].

ويقول الفقيه رونار Renard :

" إن اللامركزية من شأنها تكييف الإدارة العامة مع حاجات ورغبات كل منطقة وجهة محلية "[٣] .

أما الفقيه بونار Bonnard فقد جاء في تعريفه :

" إن تكوين سلطات إدارية محلية ، وإسناد بعض المرافق إليها ، هو ما يكون في الواقع اللامركزية الإقليمية "[٤] .

ــ وفي إنجلترا :

يعرف جون . ج تشارل الحكم المحلي بأنه :

" ذلك الجزء من حكومة الأمة أو الدولة الذي يختص أساسا بالمسائل التي تهم سكان منطقة معينة أو مكان معين، إلى جانب المسائل التي يرى البرلمان ملائمة إدارتها

---

(١) Waline : Dr. Admi., 1968, p. 217.

(٢) Bancal : Les circonscription administrative en France , Paris 1945, p. 215.

(٣) Renard : Cours élémentaires de droit public, 1922, p. 320.

(٤) Bonnard : Precis élémentaire de droit public, Paris 1934, p. 202.

بواسطة سلطات محلية منتخبة تكمل الحكومة المركزية "[١] .

ويقول : Laski Mapstone and Penelope Pearce :

" هيئة من المواطنين ذات شخصية معنوية تضطلع بواجب تزويـــد المجتمـــع بالخدمات التي يفتقر إليها "[٢] .

كما يصف الفقيه John. J. Cherk الحكم المحلى بقوله :

" أن الحكم المحلى هو أساس جميع مبادئنا عن الحرية والعدالة ومنه نما البرلمـــان، أبو البرلمانات " فخر إمبراطوريتنا ، والمثل الأعلى للأمم الأخرى [٣] .

أما الفقيه Graeme.C.Modie فيقـــول فى التعريـــف الـــذى أورده بخصوص الحكم المحلى :

" أنه مجلس منتخب تتركز فيه سلطات الوحدة المحلية ، يكون مسئولا سياســيا أمام جمهور الناخبين المحليين ، ويعتبر مكملا لأجهزة الدولة "[٤] .

كذلك اختلف الفقهاء المصريين فى تعريف الإدارة المحلية فيرى البعـــض: " أن المجالس المحلية لم تخرج عن كونها قطاعا من الجهاز الإدارى العام للدولـــة ، عـــهد إلى ممثلي المواطنين فيه بالاضطلاع بمرافقهم المحلية، على أن يكون اضطلاعهم بهذه المرافـــق

---

(١) Mapstone Leslie & Penelop, "An Introduction of Local Gov. in England and Wales", 1965, (The Estate Gazette London 2nd ed.).

(٢) ويعيب هذا التعريف أنه منح الشخصية المعنوية للهيئة، بينما لا تمنح هذه الشـــخصية إلا للوحدة المحلية .

(٣) "The Central Office of Information, in Britain", January 1951.

(٤) Modie Graeme, G. "The Gov. of Great Britain" , Methuen, 1965, p. 153.

فى نطاق السياسة العامة للدولة ، وهذا يفرض على المجالس المحلية أن تهتدى فى مباشرة اختصاصاتها بتوجيهات الوزارة ذات الشأن " (١) .

ويعرف بعض الفقهاء الإدارة المحلية بأنها " بعض سلطات الإدارة المركزية موزعة على المحليات " (٢) .

كذلك يعرف أحد الفقهاء المصريين الإدارة المحلية تحت عنوان الحكم المحلى (٣) بقوله :

" أن الحكم المحلى أسلوب فى الإدارة بمقتضاه يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلى ، تقوم على إدارة كل منها هيئة تمثل الإدارة العامة لأهلها ، تمارس السلطات والاختصاصات المخولة لها بمقتضى الدستور أو القانون ، وبتمويل جانب من نشاطها من الموارد المالية التى تفرضها لهذا الغرض " .

ويعرفها البعض الآخر بقوله : يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها (٤) .

---

(١) راجع: الأستاذ الدكتور سليمان الطماوى : " القانون الإدارى " ، الجزء الأول ، ١٩٧٤.

(٢) راجع : الأستاذ الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، بحث بعنوان " الإدارة المحلية فى القانون المقارن " ، بمجلة العلوم الإدارية ، العدد الأول ، ١٩٦١ ، ص ٣٩ .

(٣) الدكتور ظريف بطرس : " الإدارة المحلية " ، بحث منشور فى مجلة العلوم الإدارية ، س ٣ ، ص ١٠٩ .

ويلاحظ فى هذا الشأن أن التعبير عن الإدارة المحلية بمصطلح الحكم المحلى تعبير خاطئ، وسوف نتناول ذلك بالتفصيل فى الفصل الرابع من هذا الباب .

(٤) الدكتور فؤاد العطار : " القانون الإدارى " ، ١٩٧٢ ، ص ١٩١ .

كذلك عرفها البعض بقوله : " يقصد بالسلطات الإدارية المحلية الأشـــخاص الإدارية التى تنشأ لإدارة أجزاء محددة من أرض الدولة تتمتع بالشخصية المعنوية ، وتديـــر شئونها فى استقلال عن السلطة المركزية [1].

ونحن نرى أن المقصود بالإدارة المحلية هى أن يعهـــد بجـــزء مـــن الوظيفـــة الإداريـــة فى الدولة إلى هيئات محلية مستقلة تباشر الجزء المنوط بها من الوظيفة الإداريـــة فى نطاق إقليم معين أو منطقة معينة تحت إشراف الحكومة ورقابتها " .

(١) الدكتور محمد فؤاد مهنا : " القانون الإدارى العربى " ، ص ٣٥٢ .

الفصل الثانى
أهداف الإدارة المحلية

يتضح من فلسفة ومبررات الإدارة المحلية أن لهـا أهـداف مختلفـة بعضـها اجتماعى وبعضها إدارى والبعض الآخر سياسى ، وسوف نتناول الأهداف المختلفـة للإدارة المحلية على النحو التالى .

المبحث الأول
الأهداف الاجتماعية للإدارة المحلية

أن نظام الإدارة المحلية يعتبر بمثابة المادة التى تغذى جذور المجتمع فالولاء الـذى يتركز حول الوحدة المحليـة من شأنه أن ينمى بين من يعيشون فى ريـف أو حضـر شعورا بالانتماء إلى مجتمع حقيقى متميز، وبأنهم ـ بمجموعهم ـ يشكلون وحـدة اجتماعية أصيلة تتبلور فيها صلاتهم[1] .

وتتركز الأهداف الاجتماعية للإدارة المحلية فى :

١ ـ أن الإدارة المحلية وسيلة لربط البناء المركزى بالقاعدة الشعبية ، وبذلـك يحصـل التجاوب بين الجهاز المركزى وباقى القطاعات الشعبية.

٢ ـ تعميق الثقة بالإنسان وبالقيم الإنسانية ، عن طريق تأكيد حرية الفـرد واحـترام كرامته وكبريائه ، بمعنى معاملته ككائن اجتماعى يرتبط بأفراد مجتمعـه وينتمـى

(١) Charles Beard, The City's place in civilization, New York. 1948, p.80.

معهم إلى بيئة محلية معينة يؤثر فيها ويتأثر بها، ورغبته فى الإدارة وانتخاب من يمثلـــه وتطوير بمجتمعه المحلى .

٣ ــ دعم الروابط الروحية بين أفراد المجتمع المحلى ، بطريقة تحول طاقات أفـــراده إلى أعمال بواسطتها يأخذ كل مجتمع لنفسه وجودا ذاتيا، لغرض تحقيـــق مصالحـــه المشتركة [١] .

٤ ــ تخفيف آثار العزلة التى فرضتها المدنية الحديثة على الأفراد بعـــد توســـيع نطـــاق التنظيمات الحديثة ، ففى الوحدات الكبيرة التى تضم مجتمعات محلية غير متجانســـة يضيع الإحساس بالمجتمع كلية فى الاختلاط العام للإنسانية ، حيث يحدد وضـــع الفرد تبعا لمصلحة الجماعة .

٥ ــ أن الإدارة المحلية وسيلة لحصول الأفراد علـــى احتياجـــاتهم ، وذلـــك لأن إدارة المصالح المحلية تفى وحاجات المجتمع المحلى ، وتشبع رغباته ، وتحقيق ميوله .

فاللامركزية كما يقول (Renard) رينارد تعمل على تحقيق الإدارة الحســـنة بطريقة سهلة وميسرة وعادلة .. بأسلوب علمى فعال ، والنهوض بالمجتمعـــات المحليـــة والارتفاع بالمستوى الاقتصادى والاجتماعى فيها[٢] .

---

(١) الدكتور منير إبراهيم شلبى : " المرفق المحلى " ، ص ٢٣ ومابعدها .

(٢) Renard Cours, Elémentaire de droit public, Paris 1922, p.220.

المبحث الثانى

الأهداف الإدارية للإدارة المحلية

تتمثل الأهداف الإدارية للإدارة المحلية فيما يلى :

١ ـــ تقريب المستفيد من المنتج فيما يتعلق بالخدمات المحلية :

حيث يقرر ممثلو الأهالى فى المجالس المحلية هذه الخدمات ويشـــوفون علـــى إدارتها ، فى الوقت الذى يتمتعون هم أنفسهم بهذه الخدمات، ويمثلون بقية المســـتفيدين بها ، ويشتركون معهم فى تمويلها .

٢ ـــ تحقيق أعلى مستوى من الكفاءة الإدارية :

يعد تحقيق الكفاءة الإدارية أحد الأهداف العامة التى يسعى إليـــها أى نظـــام للإدارة المحلية حيث تلعب كفـــاءة الإدارة دورا فعـــالا وأساســـيا فى إدارة المحليـــات للخدمـــات المختلفة وكذلك فى أداء الوظائف العامة التى يضطلع بها المجلـــس المحلـــى بكفاءة لتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتوفير الخدمات للمواطنـــين بأيســـر السبل ولأكبر عدد منهم [1] .

ففى إدارة الخدمات توجد علاقة بين من يؤدون الخدمة ومن ينتفعون بهـــا ، ففى المشروعات الخاصة يقاس مدى كفاية الخدمة بقدر ما تحققـــه مـــن خفـض فى نفقاتها، وفى المشروعات العامة تصبح الأهمية الأولى لقياس مدى كفاية الخدمة بقـــدر إشباعها لحاجات المواطنين أكثر منه قدر خفض نفقاتها ، ويصبح الاختصـــاص الأول

---

(١) انظر : الأستاذ الدكتور سليمان الطماوى : " القانون الإدارى " ، المرجع الســابق ، ص ٧٨ .

للمشرفين على إدارة الخدمات العامة وجوب تحقيق رضاء المواطنين عما يقدم لهم من خدمات، وبما أنه لا يمكن ترجمة هذا الرضى إلى عوائد أو أرباح تصبح الطريقة الوحيدة لتحقيقه هي فى جعل للمشرفين على إدارة هذه الخدمات ممثلين للشعب يعملون تحت رقابته وإشرافه ، ويتحقق ذلك فى نظام الإدارة المحلية عن طريق المجالس المحلية التى تضطلع بتقرير الخدمات والإشراف على إدارتها .

ومع تطور الزمن واقتران فاعلية و كفاءة الإدارة المحلية بكفاءة إدارة الخدمات والوظائف التى يباشرها ، تزايدت أهمية الكفاءة الإدارية وخاصة فى مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وتعتبر الكفاءة الإدارية فى حد ذاتها إسهاما فى تنمية أى منطقة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية وفى الدول التى تأخذ بمبدأ مركزية التخطيط ، فإن أداء الخدمات العامة بكفاءة على المستوى المحلى يعتبر أحد المتطلبات الأساسية لتحقيق نجاح الخطة القومية .

٣ ــ القضاء على البيروقراطية التى تلازم تركيز السلطة وبعد الإدارة :

حيث تؤدى الخدمات بواسطة أشخاص لا يدركون طبيعة الحاجات المحلية ، ولا يخضعون لرقابة وإشراف المستفيدين بها .

٤ ــ تغير أنماط الأداء من وحدة محلية لأخرى :

تبعا لطبيعة الوحدة وحجمها وحاجات أهلها ، وتفادى تنميط الأداء على مستوي الدولة الذى يعتبر من عيوب الإدارة المركزية.

المبحث الثالث
الأهداف السياسية للإدارة المحلية

تتمثل الأهداف السياسية للإدارة المحلية فيما يلى :

١ ــ تحقيق الوحدة الوطنية وتماسك النسيج القومى :

تلجأ بعض الدول إلى استخدام نظام الإدارة المحلية لتحقيق الوحدة الوطنية وتماسك النسيج القومي . ففى الدول التى لم تستطيع أن تحقق وحدة سياسية قوية الأركان فإن نظام الإدارة المحلية المطبق فيها يجب أن يسعى إلى تدعيم وتأكيد الوحدة الوطنية ، والقضاء على أى تسلط للقوى السياسية داخل الدولة . فنظام الإدارة المحلية السليم يجب أن لا يؤدى إلى ظهور مثل هذه القوى القادرة على أن تنافس أو تعارض الحكومة المركزية ، أو لا تمتثل للسياسة العامة التى تضعها وترسمها هذه الحكومة. وتلجأ الحكومات المركزية خشية أن يترتب على تطبيق نظام الإدارة المحلية مثل هذه النتائج إلى إتباع سياسة من شأنها القضاء على أية اتجاهات أو نزعات استقلالية للأقاليم والمدن ووحدات الإدارة المحلية الأخرى[1] أن يكون التقسيم الإدارى وسيلة لإضعاف

(١) مثل قانون الإدارة المحلية فى فرنسا الصادر سنة ١٧٨٩ والذى أعطى للمحليات الفرنسية نوعا من الحكم الذاتى ، مما ساعد على إذكاء الروح الفيدرالية فى المقاطعات الفرنسية . و لم تلبث الحكومة الفرنسية أن أدركت مغبة هذا ، فصدر قانون آخر عام ١٧٩٥ لمواجهة هذه الروح الاستقلالية فى المقاطعات وما انطوت عليه من شعور بالتحدى لدى السلطات المحلية تجاه الحكومة المركزية وفساد الإدارة على مختلف المستويات ولذا حقق القانون الجديد إشراف الدولة إشرافا محكما ودقيقا على مقاليد الحكم والإدارة فى فرنسا .

مراكز القوى التى تكون قائمة أو القضاء عليها نهائيا . كما هو الحال فى كثير من التقسيمات الإدارية فى الدول التى بها عصبيات قبلية وغيرها .

٢ ـ ربط أهل الوحدة المحلية بالأشخاص المسئولين عن اتخاذ القرارات والإشراف على تنفيذها " أعضاء المجلس المحلى " :

فالإدارة المحلية تقوم على العلاقات الإنسانية . حيث يحضر أهل الوحدة المحلية اجتماعات المجلس المحلى ويمارسون رقابة فعالة على أعماله ويتولون محاسبته على أى تقصير أو إهمال . أما الرقابة المركزية حيث يقوم الجانب الأكبر منها عن طريق المراسلات . مما ييسر للمواطنين التكامل مع الحياة السياسية القومية [١] .

٣ ـ يهدف نظام الإدارة المحلية إلى تقوية البناء السياسى والاقتصادى والاجتماعى للدولة :

وذلك بتوزيع الاختصاصات بدلا من تركيزها فى العاصمة. مما يظهر أثره فى

كذلك كان قانون الحكم المحلى الإيطالى الصادر عام ١٨٦٥ بعد توحيد إيطاليا وسيلة هامة فى تحقيق المزيد من المركزية وسيطرة الحكومة على مقاليد الأمور خوفا من إثارة الروح الإقليمية من جديد ، مما قد يؤثر على الوحدة الإيطالية الوليدة.

ـ الدكتور محمد فتح الله الخطيب ، المرجع السابق ، ص ١٣ .

ـ الدكتور طعيمة الجرف : "القانون الإدارى"، دار النهضة العربية، ١٩٧٨، ص ٢٩٤ .

(١) فى هذا المجال تقول (ارسولا هكس) :

" يؤكد وجود ممثلى الشعب فى الهيئات المحلية وجود علاقات مباشرة مع أهل الوحدة المحلية . علاقات إنسانية لا تعتمد على المصلحة غير المباشرة التى تعتبر من خصائص الإدارة المركزية ، فالإدارة المحلية بطبيعتها أقرب إلى الشعب من الإدارة المركزية " .

Ursula K. Hicks, Development from below, local government, and finance in developing countries of commonwealth, Oxford University Press, 1967, pp. 4, 5.

مواجهة الأزمات والمصاعب التى قد تتعرض لها الدول فى الداخل أو من الخارج .

فقد ثبت بالتجربة أن اللامركزية الإدارية أقوى على مواجهة الأزمات من النظام المركزى، ففى أوقات الحروب والثورات يكفى أن يختل النظام فى العاصمة حتى ينفرط عقده فى الدولة كلها . أما اللامركزية الإدارية فإنها تمكن كل إقليم من الوقوف على قدميه نظرا لما اعتاده من استقلال فى ممارسة شئونه الخاصة (١) .

٤ ـ تدعيم المبدأ الديمقراطى :

تعتبر الديمقراطية أحد الأهداف الرئيسية التى يسعى إلى تحقيقها نظام الإدارة المحلية ، فهى الأساس فى عديد من الدول الأوربية ودول أمريكا الشمالية فى القرن التاسع عشر، هذه الديمقراطية قد تمثلت فى المجالس المحلية المنتخبة بواسطة المجتمع المحلى لتتولى الحكم والإدارة فى هذه المجتمعات (٢) ، ولقد أخذت الديمقراطية عقب الثورة الفرنسية سبيلها إلى التحقيق فى تشريعات الإدارة المحلية فى عدد كبير من دول العالم. وكثيرا ما يقال وبحق : أن الإدارة المحلية هى المدرسة النموذجية للديمقراطية ، وفى الحقيقة أن ديموقراطية الإدارية المحلية تعتبر جزءا لا يتجزأ ، إن لم تكن أساسا وقاعدة لنظام الحكم الديمقراطى بالدولة كلها .

وان هذا ليس مقصورا على دولة بعينها ، أو نظام سياسى معين ، بل كل الأنظمة تأخذ به سواء كانت رأسمالية أو اشتراكية .

والحقيقة إن إشراف المواطنين فى إدارة وحداتهم المحلية ، يدربهم على أصول العمل السياسى الأمر الذى يمكنهم من التفوق فى إدارة الدولة بعد نجاحهم فى

(١) فى حرب ٦ أكتوبر عام ١٩٧٣ (بين مصر وإسرائيل) فوض رئيس جمهورية مصر العربية كل محافظة اختصاصات كاملة لمواجهة مجريات الحرب .

(٢) راجع : الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٧٩ .

الانتخابات النيابية (التشريعية) .

هذا بالإضافة إلى إبراز العناصر الصالحة للقيادة وتنميتها ، وتدريبها على تحمل المسئوليات الأجل شأنا . فالمجالس المحلية تعتبر مدرسة لتعليم الديمقراطية حيث يتعلم الأعضاء الجدد من الأعضاء القدامى، فتتسع قاعدة الكوادر السياسية التي تستطيع الاضطلاع بالأعباء المحلية والقومية على السواء .

الفصل الثالث
تمييز الإدارة المحلية عما يشبهها من نظم أخرى

توجد بعض الأنظمة والمصطلحات التى تتشابه مع نظام الإدارة المحلية ولكنها تختلف عنها فى المعنى والمضمون .

ودراسة نظام الإدارة يقتضينا التمييز بين الإدارة المحلية من ناحية وتلك النظم المشابهة لها من ناحية أخرى حتى لا يحدث خلط فى الأذهان بين الإدارة المحلية وبين أى من هذه النظم .

وتتمثل النظم التى تتشابه مع نظام الإدارة المحلية وتختلف عنه من حيث المعنى والمضمون فى كل من : اللامركزية المصلحية ، ونظام عدم التركيز الإدارى ، واللامركزية السياسية وأخيرا الحكم المحلى .

وسوف نتناول فيما يلى التمييز بين الإدارة المحلية من ناحية وبين كل نظام من النظم المشار إليها من ناحية أخرى فى مطلب مستقل .

المطلب الأول
التمييز بين الإدارة المحلية واللامركزية المصلحية

بادى ذى بدء نود أن نوضح أن الإدارة المحلية تعنى من الناحية القانونية " اللامركزية الإدارية الإقليمية " La décentralisation territoriale .

فاللامركزية الإدارية الإقليمية تقوم على أساس توزيع السلطات والاختصاصات بين الحكومة فى العاصمة والوحدات الإقليمية ذات الشخصية

الاعتبارية والتى تسمى " بالإدارة المحلية " .

وبمقتضى هذا الأسلوب يقسم إقليم الدولة إلى وحدات إقليمية محددة ذات شخصية اعتبارية ويقوم على إدارة كل وحدة مجلس محلى منتخب (كله أو أغلبه) على أن تخضع هذه المجالس لإشراف السلطة المركزية ورقابتها .

والإدارة المحلية أو اللامركزية الإدارية الإقليمية تختلف عن نوع آخر من اللامركزية الإدارية ألا وهو اللامركزية اللإدارية المصلحية أو المرفقية La décentralisation par service .

حيث النوع **الأول** من اللامركزية الإدارية (الإقليمية) يتم توزيع الوظيفة الإدارية فيه على أساس إقليمى أى تتحدد مهام ممارسة الوظيفية الإدارية بنطاق إقليم معين .

أما النوع الثانى من اللامركزية الإدارية (المصلحية أو المرفقية) فإنه يتم توزيع الوظيفة الإدارية فيه على أساس موضوعى .

ويقصد باللامركزية الإدارية المصلحية ، قيام هيئات عامة مستقلة تحدد اختصاصاتها على أساس موضوعى أو منح مرفق قومى الشخصية الاعتبارية وقدر من الاستقلال . وتمارس هذه الاختصاصات على مستوى أقاليم الدولة أو بالنسبة لإقليم أو عدة أقاليم معينة من إقليم الدولة وهى ما يعرف بالهيئات العامة .

المطلب الثانى

التمييز بين الإدارة المحلية ونظام عدم التركيز الإدارى

يخلط البعض بين اللامركزية الإدارية المحلية (الإدارة المحلية) وبين نظام عدم التركيز الإدارى رغم وجود اختلاف بينهما .

فالتركيز الإدارى يعد صورة من صور المركزية الإدارية بينما اللامركزية الإدارية المحلية تعد صورة من صور اللامركزية الإدارية .

ففى حالة التركيز الإدارى يكون توزيع الاختصاصات فى نطاق السلطة المركزية، ويكون لرئيس السلطة حق تفويض بعض اختصاصات لأشخاص يديرونها نيابة عنه ، ويتصرفون فى الحدود الممنوحة لهم ، كما يحق للرئيس سحب أو إلغاء هذه الاختصاصات ليمارسها بنفسه أو يقللها أو يزيد عليها على النحو الذى يراه .

أما فى حالة اللامركزية الإدارية الإقليمية فإن السلطات والاختصاصات توزع بين الهيئات المركزية والهيئات اللامركزية على أساس النقل والتفويض . فهى اختصاصات أصلية مستمدة من القانون تمارسها مستقلة عن السلطات المركزية فى الحدود التى ينص عليها القانون . ويتبع ذلك ألا يكون للسلطات المركزية سلطة المساس باختصاصات الهيئات اللامركزية أو حتى خلع اختصاصات جديدة عليها إلا بذات الطريقة التى منحت بها اختصاصاتها أصلا ، سواء كان أسلوبا تشريعيا أو تنفيذيا أو على النحو الذى يحدده قانون إنشاء هذه الهيئات .

المطلب الثالث

التمييز بين الإدارة المحلية وبين اللامركزية السياسية

تدق التفرقة بين نظام الإدارة المحلية أو اللامركزية الإدارية الإقليمية وبين نظام اللامركزية السياسية .

فاللامركزية بصفة عامة أسلوب فى التنظيم يقوم على أساس توزيع السلطات والاختصاصات بين السلطات المركزية وهيئات أخرى مستقلة قانونا. واللامركزية — بهذا المعنى — قد تكون لامركزية إدارية أو لامركزية سياسية .

واللامركزية السياسية La décentralisation politique : هى وضع دستورى يقوم على توزيع الوظائف الحكومية المختلفة ، التشريعية والتنفيذية والقضائية، بين الحكومة الموجودة فى العاصمة وحكومات الولايات أو الجمهوريات أو ما إلى ذلك من المسميات . ويعرف هذا التنظيم من الناحية الدستورية بنظام الاتحاد الفيدرالى، أو الاتحاد المركزى (١) ، وتكون الدول التى تأخذ به دولا مركبة مثل الولايات المتحدة

---

(١) يقوم النظام الفيدرالى على أركان ثلاثة هى :

١— سيادة الدستور الذى أنشئ بمقتضاه الاتحاد .

٢— توزيع السلطات الثلاثة " التشريعية والتنفيذية والقضائية " ، بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات أو الجمهوريات بالأقاليم التى تشكل الاتحاد .

٣— وجود هيئة عليا للفصل فى المنازعات التى تنشأ بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الوحدات الداخلة فى الاتحاد (المحكمة الاتحادية العليا) .

انظر :

C. F. Strong, Modern political constitutions, Sidgwick and Jackson, London, 7th ed., 1963, pp. 64-65.

=

الأمريكية وسويسرا والإمارات العربية المتحدة .

ومثل هذا النوع من اللامركزية السياسية يناسب الدول كبيرة الحكم، والتي تتعدد بها القوميات . أو التي يوجد بها اختلافات واضحة بين اللغات والثقافات والتقاليد لسكان وحداتها السياسية المختلفة .

يرى غالبية الفقه فى مصر وفرنسا[1] ضرورة التمييز بين اللامركزية السياسية وبين اللامركزية الإقليمية أو نظام الإدارة المحلية على أساس أن نظام اللامركزية السياسية نظام يتصل بالتنظيم الدستورى للدولة ويقوم على حساب الوحدة التشريعية والتنفيذية والقضائية ، أما اللامركزية الإقليمية فهى أسلوب من أساليب التنظيم الإدارى فى الدولة يتصل بطريقة تسيير الوظيفة الإدارية ولا يمس بحسب الأصل وحدة الدولة

--- راجع فى هذا الموضوع : الدكتور فؤاد العطار : " النظم السياسية والقانون الدستورى " ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٩ ، ص ١٤٩ وما بعدها .

ـــ الدكتور محمود عاطف البنا : " الوسيط فى القانون الإدارى " ، المرجع السابق ، ص ١٦١ وما بعدها .

(١) من الفقهاء فى مصر : الأستاذ الدكتور سليمان الطماوى : " مبادئ القانون الإدارى"، المرجع السابق ، ص ١٢٨ ، الأستاذ الدكتور عثمان خليل ، المرجع السابق ، ص ١٠ ، الأستاذ الدكتور محمد عبد الله العربى : " مفهوم الوحدة والاتحاد فى الفقه الدستورى المعاصر " ، المجلة المصرية للعلوم السياسية ، مارس سنة ١٩٦٤ ، ص ٥٨ وما بعدها ، الأستاذ الدكتور توفيق شحاته : " مبادئ القانون الإدارى " ، الجزء الأول ، القاهرة ١٩٥٤ ، ص ١٨٤ ، الدكتور طعيمة الجرف : "نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسى " ، القاهرة ، سنة ١٩٦٤ .

ـــ وفى الفقه الفرنسى :

- Waline, droit administratif qed, op. cit., p. 188;
- Hsarcel Prelot, op. cit., p. 305.

السياسية أو القانونية فالأول أسلوب لحكم دولة مركبة [1] Etat composé والثاني أسلوب من أساليب إدارة دولة بسيطة .

وتأسيسا على ما سبق فإن الفقه الغالب يرى أن النظامين يختلفان من حيث الطبيعة والجوهر [2] .

والواقع أنه إذا كان يوجد تميز بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإقليمية، فإن هذا التميز ليس بالأصالة التي تبدو لأول وهله بل أن هناك تقارب بين النظامين يمكن أن نستشفه من خلال الحجج التي يقدمها أنصار التمييز بين النظامين .

ويرى غالبية الفقهاء أن هناك تميز بين اللامركزية الإقليمية (الإدارة المحلية) وبين اللامركزية السياسية وتتمثل تلك الفروق فيما يلي :

أولا : أن اللامركزية الإدارية الإقليمية تتميز بوحدة الدولة السياسية أى وحدة القانون، أما اللامركزية السياسية فإنها تتميز بتعدد القوانين:

يرى الفقه الغالب من أنصار التمييز بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية

---

(١) يرى " دايس " أن الاتحاد المركزى (اللامركزية السياسية) تدبير سياسى يقصد به التوفيق بين هدفى الوحدة القومية من جانب وحقوق الدولة المكونة للاتحاد من جانب آخر . ولذلك كانت السلطة التشريعية موزعة فى الدولة الاتحادية بينها وبين الوحدات دولا كانت أو دويلات .

ـ انظر : الدكتور محمد عبد الله العربى ، المرجع السابق ، ص ٦٠ ، نقلا عن "دايس".

(٢) وهناك فى الفقه الفرنسى من يرى أن النظامين يتبعان لأصل واحد يتعلق بالتنظيم الحكومى داخل الدولة ولا يختلفان إلا من حيث مدى وسعة السلطات الممنوحة للوحدات الثانوية المستقلة فى كل منها ، ومن ثم فلا يختلفان من حيث الطبيعة والجوهر.

ـ انظر فى تأييد هذا الرأى كل من : موريس ديفرجيه ، المرجع السابق، ص ٧٠، وفرانسوا بول بنوا ، المرجع السابق ، ص ١٣٢ .

السياسية ـ أن الأولى تبقى على وحدة الدولة السياسية أى وحدة القانون بها بينما فى الثانية تقضى على هذه الوحدة فطابع اللامركزية السياسية هو تعدد الشرائع تبعا لتعدد الوحدات الثانوية المتمتعة بالسيادة تمتعا تنحصر معه سيادة الدولة العامة فى دائرة ضيقة لا تتعداها ، أما اللامركزية الإقليمية فتنكر على أقاليم الدولة تمتعها بإرادة تشريعية خاصة فإذا أصبحت أى وحدة إقليمية فى الدولة تتمتع بتشريعات خاصة متميزة فإنها لا تصبح فى دائرة اللامركزية الإقليمية بل فى دائرة اللامركزية السياسية أو الاتحاد المركزى [١] .

فالدويلات أو الأقاليم أو المقاطعات Cantons فى الدول المتحدة اتحادا مركزيا يتمتع بعدد من السلطات السياسية (حكومة أو سلطة أو سلطات تشريعية Pouvoir de legislatif ، وعلى العكس من ذلك فإن الوحدات الإقليمية فى الدول ذات الأنظمة اللامركزية الإدارية لا تكون حكومات ولكنها تكون هيئات لها اختصاصات إدارية بالنسبة للمرافق المحلية وهى اختصاصات يحددها المشرع فيوسعها ويضيقها حسب الأحوال كما سنرى .

وينتهى أصحاب هذا الرأى إلى القول بأن وحدة التشريع هى ظاهرة تفصل اللامركزية الإدارية عن اللامركزية السياسية [٢] .

ويرى جانب آخر من الفقهاء [٣] أن وحدة التشريع ليست ظاهرة تفصل اللامركزية الإدارية عن اللامركزية السياسية فى كل الحالات :

---

(١) راجع : الدكتور طعيمة الجرف ، المرجع السابق ، ص ٢٣١ .

(٢) راجع : الدكتور عثمان خليل ، المرجع السابق ، ص ١٢ .

(٣) راجع : الدكتور عادل محمود حمدى : " الاتجاهات المعاصرة فى نظام الإدارة المحلية "، رسالة دكتوراه ، ص ٩١ .

ويقول هؤلاء الفقهاء أنه فى بعض الحالات ، كما فى إيطاليا مثلا، وهى دولة موحدة بسيطة نجد أن المشرع الدستورى [1] يمنح المناطق وهى وحدات إدارية مستقلة من وحدات نظام الإدارة المحلية سلطة التشريع فى بعض المسائل التى تدخل فى اختصاصها الإدارى ، كما أن لهذه المناطق سلطة لائحية إلى جوار سلطتها التشريعية بتفويض من المشرع .

وفى ذلك فإن نظام الإدارة المحلية فى إيطاليا يتشابه مع نظام الاتحاد المركزى إلى الحد الذى لا يمكن الفصل بينهما .

ومن ثم فلا يمكن اعتبار وحدة التشريع هى ظاهرة تفصل اللامركزية الإقليمية عن اللامركزية السياسية فى كل الحالات .

ثانيا : خضوع الوحدات المحلية فى نظام الإدارة المحلية لرقابة الحكومة المركزية بينما لا تخضع الولايات فى نظام اللامركزية السياسية لرقابة الحكومة الاتحادية :

---

(١) انظر : المادة ٥ من الدستور الإيطالى الحالى وهى تنص على :

La republique, une et indivisible, et reconnait et favorise les autonomies locals realise dans les services que dependent l'etat la plus ample décentralisation administrative; adapte les principes et les methodes de sa legisration aux necessitet de la autonomie de la décentralisation.

ـ وانظر أيضا : نص المادة ١١٤ من نفس الدستور وهى تقول :

La republique se divise en regions, provinces, etcommunes.

ـ ونص المادة ١١٧ من نفس الدستور وهى تقول :

La region fixe pour les matieres suivantes des regles ligeslatives dans les limites des principes fndamentaut fixes par les lois de l'etat.

ـ وبعد أن نصت المادة على المسائل التى تدخل فى اختصاص المنطقة التشريعى:

Le lois de la republique peuvent delegur à laregion le laregion le pouvoir de prendre des dispositions pour leur e ealisation.

يرى أنصار التمييز بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية السياسية أن هذين النظامين يفترقان من حيث خضوع الهيئات المتمتعة بالنظام الأول لسلطة الحكومة ورقابتها وذلك مهما كانت درجة استقلال وحدات هذا النظام لأنها بدون هذه الرقابة تصبح دولا داخل الدولة ــ أما الدويلات أو الولايات (الوحدات المستقلة) فى النظام الثانى فإنها لا تخضع للرقابة من جانب هذه السلطة فهى تسير أمورها وتدير شئونها وفق ما تراه ملائما لظروفها ومحققا لمصالحها مادامت تعمل فى حدود اختصاصاتها فالرقابة التى على الهيئات المستقلة تعتبر فى نظر أصحاب هذا الرأى فارقا جوهريا بين النظامين وتقوم هذه الفكرة على أساس أنه فى نظام اللامركزية الإقليمية لا يوجد فى الدولة إلا نوع واحد من الحكام وأن عمال الإدارة اللامركزية ليسوا إلا ممثلين لهؤلاء الحكام يعملون نيابة عنهم وتحت إشرافهم أما فى نظام اللامركزية السياسية فإن هناك نوعين من الحكام نوع يخص الدولة الاتحادية أى الدولة فى مجموعها ونوع آخر فى كل دولة أو ولاية وهؤلاء يظلون متمتعين بصفة الحكام ماداموا غير خاضعين لرقابة أو سلطة النوع الأول من الحكام فإن أخضعوا لهذه الرقابة فقدوا صفتهم كحكام ــ وأصبحوا ممثلين للأولين عاملين باسمهم .

وينتقد أحد الفقهاء هذا الفارق الذى قال به غالبية الفقه للتمييز بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية قائلا :

أن القول بأن الذى يفرق بين النظامين اللامركزى الإدارى ، واللامركزى السياسى هو فى وجود الرقابة على الهيئات المستقلة فى النظام الأول وعدم وجودها أو انعدامه فى النظام الثانى قول يجانب الصواب ويخالف الواقع فالرقابة موجودة على الهيئات المستقلة فى كل من النظامين .

ففى الأنظمة الاتحادية نجد أن الرقابة على الهيئات المستقلة رقابة متبادلة وأنها

تتم عن طريق هيئة محايدة غير متحيزة Impartial [١] ، وهذا النوع من الرقابة يختلف في التطبيق من نظام اتحادى لآخر تبعا لظروف كل اتحاد وخير دليل على ذلك ما نصت عليه المادة٤٨ من دستور دولة اتحاد الجمهوريات العربية المتحدة الصادر فى أول سبتمبر سنة ١٩٧١ [٢] ، شأنه فى ذلك شأن دساتير الاتحادات المركزية على إنشاء محكمة دستورية اتحادية تختص بالفصل فى الطعون التى تقدم فى مدى مطابقة قوانين الجمهوريات لدستور الاتحاد وقوانينه وكذلك فى الفصل فى المنازعات ذات الطابع القانونى التى تقوم بين سلطات الاتحاد وسلطات الجمهوريات أو أية اختصاصات أخرى يصدر بها قانون اتحادى.

أما فى نظام اللامركزية الإقليمية فإن الرقابة على الوحدات المحلية لا تمارس إلا من جانب واحد وهو السلطة المركزية وتسمى بالوصاية الإدارية وهى رقابة مشروعية وملاءمة ـــ فالسلطة الوصائية تراقب الهيئات المحلية من ناحية مشروعيتها ومطابقتها للقواعد القانونية على حسب سلم المشروعية القائم فى كل دولة . كما أنها تراقب أعمال تلك الهيئات المحلية أيضا من حيث موافقتها للصالح العام .

وفى هذه الناحية فإن الرقابة القائمة على الهيئات المستقلة فى نظام اللامركزية الإقليمية يفترق عن الرقابة الموجودة فى نظام اللامركزية السياسية فى أن الأولى تمارس من جانب واحد وعلى مشروعية ملاءمة أعمال الهيئات المستقلة أما فى النظام الثانى فلا تمارس إلا على أعمال الهيئات المستقلة من ناحية مشروعيتها كما أنها رقابة متبادلة أى تمارس من جانب الحكومة الاتحادية ـــ ومن جانب الهيئات المستقلة أو الولايات أيضا.

---

(١) Claude Palazzoli – Les regions italiennes contribution a létude de le Decentralisation Positque, Paris 1966, p. 429.

(٢) يلاحظ فى هذا الشأن أن اتحاد الجمهوريات العربية المتحدة بين مصر وسوريا وليبيا قد تم إلغاؤه .

ويخلص هذا الجانب من الفقه إلى أن الفارق بـــين النظــامين اللامركــزى الإدارى، واللامركزى السياسى من حيث الرقابــة على الهيئات المســـتقلة فى كـــلا النظامين ليس فارقا بينا ـــ وإنما يختلفان من هذه الناحية من حيث المدى والاتساع .

ثالثا : وحدات الإدارة المحلية لا تتمتع بأى مظهر من مظاهر السيادة الداخلية أمـــا الولايات فى الاتحاد المركزى فإنها تتمتع بمظاهر السيادة الداخلية :

يرى الفقه الغالب من أنصار الخلاف الجوهرى بين نظام اللامركزية الإقليميـــة واللامركزية السياسية أن وحدات النظام الأول المستقلة لا تتمتع بأى مظهر من مظـــاهر السيادة الداخلية أما النظام الثانى فإن وحداته بحكم ما لها من حق المشاركة فى شـــئون السيادة القانونيـــة تملك أن تشارك بإرادتها فى تكوين إرادة الدولة المتحدة اتحادا مركزيـــا ـــ وهو ما لا يعترف به لوحدات النظام اللامركزى الإقليمى التى ليس لها أى نصيـــب من السيادة التبعية شأن الولايات المكونة لدولة الاتحاد [١] .

ومن ناحية أخرى فإن الولايات أو الوحدات المستقلة فى الاتحاد المركزى هـــى تنظيمات أصيلة Institutions originaires لهـــا ســـلطاتها التأسيســـية Pouvoirs constituants ولها سلطة مشرعة بالنسبة للمســـائل الـــتى لا تدخل فى اختصاص المشرع الاتحادى فى حين أن الوحدات المســـتقلة فى نظـــام الإدارة اللامركزية الإقليمية تستمد كيانها واختصاصاتها من السلطة المؤسســـة القوميـــة Pouvoir constituant nationale [٢] .

ويرتب أنصار هذا الرأى على هذا كله أن المشرع العادى هو الـــذى يحـــدد اختصاصات الوحدات المحلية فى نظام اللامركزية الإقليمية أما فى اللامركزية السياســـية

---

(١) انظر : الدكتور محمد عبد الله العربى ، المرجع السابق ، ص ٦٣ .

(٢) انظر : Maranini ، المرجع السابق ، ص ٧٩ .

فالأمر يختلف فسلطة الحكومة الاتحادية تكون مقيدة بالاختصاصات المقررة للوحدات المستقلة ـ أى الولايات ـ وهناك سلطة عليا وهى دستور الاتحاد تكفل هذا التحديد وتصونه .

على أن هذه النتيجة لا تصدق فى رأينا فى جميع الحالات فسلطة المشرع العادى بالنسبة لإنشاء الوحدات المحلية ومنحها اختصاصاتها تكون مقيدة فى الدساتير الجامدة التى تنص على أحكام تفصيلية بالنسبة لهذه المسائل ومثال ذلك الدستور البلجيكى الصادر سنة ١٨٣١ حيث نظم فى بعض مواده أحكاما تفصيلية خاصة بإنشاء وإلغاء وتعديل وحدات الإدارة المحلية بهذه الدولة ـ والفقه البلجيكى (١) يرى أن المشرع العادى لا يمكنه المساس بتنظيم هذه الوحدات أى بإلغائها أو تعديلها وإنما الذى يملك ذلك المشرع الدستورى وأن تعديل هذه الوحدات أو إلغائها يستلزم إجراء تعديل فى الدستور نفسه بالطرق الدستورية المعروفة . وكذلك بالنسبة لاختصاصات وحدات الإدارة اللامركزية الإقليمية ـ فإن الفقه فى مصر (٢) يرى أن المسألة الخاصة بحرية المشرع فى تحديد اختصاصات الهيئات المحلية تتوقف على المسلك الذى ينتهجه الدستور فإذا اكتفى الدستور بوضع الأسس العامة لاختصاص الهيئات اللامركزية (٣) ، فإن المشرع فى هذا النظام يتمتع بحرية كبيرة فى تحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية

---

(١) André Buttgenback, Droit administratif, deuxième partie, 1949, p. 204 et suive.

(٢) انظر : الأستاذ الدكتور / سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ١٢٩ .

(٣) كموقف دساتير ١٩٢٣ ، ١٩٥٦ ، ١٩٦٤ فى مصر . أما دستور ١٩٧١ فقد فوض المشرع الدستورى المشرع العادى فى تحديد كيفية تشغيل الوحدات المحلية واختصاصاتها حيث ورد فى المادة ١٦٣ من الدستور " يبين القانون طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية واختصاصاتها ومواردها المالية وضمانات أعضائها وعلاقتها بمجلس الشعب والحكومة ... " .

وعلى العكس تضيق سلطة المشرع العادى فى هذا الخصوص إذا تضمن الدستور مبادئ محددة وتفصيلية فى تحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية فحينئذ لا يستطيع التشريع العادى أن ينتقص من اختصاصات الهيئات اللامركزية التى حددها الدستور وإلا كان تشريعا غير دستورى .

ونحن نتفق مع هذا الرأى، فنظام الإدارة المحلية يصبح بمنحى من سلطة البرلمان إذا ما تضمن الدستور أسسا محددة لهذا النظام كما هو الشأن فى دساتير ١٩٢٣ ، ١٩٥٦ ، ١٩٦٤ فى مصر لأن المشرع العادى يصبح مقيدا بالمبادئ المنصوص عليها فى الدستور وتضيق حريته كلما تضمن الدستور على مبادئ تفصيلية لنظام الإدارة المحلية كما فعل دستور جمهورية مصر سنة ١٩٥٦ حيث خصص هذا الدستور لنظام الإدارة المحلية المواد من ١٥٧ ـــ ١٦٦ .

الخلاصة :

يتضح مما سبق أن الإدارة المحلية أو اللامركزية الإقليمية ـــ ونظام اللامركزية السياسية أو الاتحاد المركزى وإن كانا يفترقان من حيث الطبيعة والجوهر إلا أن الفروق بينهما فى بعض الحالات قد تقرب النظامين من بعضهما على أن ذلك لا ينسينا طبيعة كل من النظامين فالأول أسلوب من أساليب التنظيم الإدارى ويتعلق بكيفية ممارسة الوظيفة الإدارية ويطبق فى كل من الدول البسيطة والدول المركبة على السواء ، أما الثانى فأسلوب من أساليب الحكم يتعلق بتوزيع مظاهر السيادة بين الحكومة الاتحادية وبين الولايات فيكون هناك ثمة سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية اتحادية تمارس اختصاصاتها على كافة أرجاء أقاليم الدولة الاتحادية وتقوم بجوارها سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية فى الولايات ومن ثم فلا يمكن تطبيق النظام الثانى إلا فى الدول المركبة على عكس النظام الأول فيمكن تطبيقه فى الدول البسيطة والدول المركبة على السواء.

المطلب الرابع
التمييز بين الإدارة المحلية والحكم المحلى

يطلق على نظام اللامركزية الإدارية فى المملكة المتحدة اصطلاح " الحكم المحلى " Local government ، ويطلق على ذات النظام فى فرنسا اصطلاح " الإدارة المحلية " Local administration .

وهذا الاختلاف فى التسمية يثير التساؤل حول طبيعة كل من النظامين وحول مدى دقة كل من اصطلاحى " الإدارة المحلية " " والحكم المحلى " فى التعبير عن كل منهما ، وهل هما تعبيران مترادفان أم تعبيران مختلفان ؟ وأيهما يصلح للتعبير الدقيق عن اللامركزية الإدارية الإقليمية .

للإجابة على كل تلك التساؤلات نتناول أولا رأى الفقهاء فى الإجابة على التساؤلات المطروحة ثم نوضح بعد ذلك رأينا فى شأن تلك التساؤلات .

الفرع الأول
آراء الفقهاء فى شأن التمييز بين الإدارة المحلية والحكم المحلى

اختلف الفقهاء حول أسس التفرقة بين الحكم المحلى والإدارة المحلية ، ونستطيع أن نميز بين ثلاثة آراء فى هذا الشأن .

الرأى الأول : ويرى أن هناك فرق بين اصطلاح " الإدارة المحلية " واصطلاح " الحكم المحلى "

يرى فريق من الفقهاء والشراح أن الفارق بين الإدارة المحلية والحكم المحلى

هو أن الأولى تشير إلى أسلوب معين من أساليب اللامركزية الإدارية [١] ، بينما تشـــير الثانية إلى أسلوب معين من أساليب اللامركزية السياسية . والمفهوم أن اختصاصـــات اللامركزية الإدارية تنفيذية فقط ، ولا ترتبط بشكل الدولة أو وحدتها السياسية حيــث قد توجد فى الدولة البسيطة والمركبة ، بينما اللامركزية السياسية النابعــة مــن التنظيــم الدستورى للدولة فإنها تقوم على حساب وحدة الدولة السياسية ، حيث توزع حقــوق السيادة بين دولة الاتحاد والوحدات الأخرى المكونة لها والتى تملك ســلطات قضائيــة وتشريعية وتنفيذية وفق دستور الاتحاد .

ويبدو أن هذا الفريق يفرق بين مفهوم الإدارة المحلية والحكم المحلى على أســاس المدلول اللغوى للاصطلاحين " إدارة " و " حكم " وعلى هذا الأساس فــإن الحكــم المحلى لا يوجد فى إطار هذا المعنى إلا فى الدول الفيدرالية ، أما نظام الإدارة المحلية فقــد يوجد فى الدول البسيطة والمركبة .

ويتضح مما سبق أن هذا الفريق من الفقهاء يرى أن الاصطلاح المناسب للتعبير عن اللامركزية الإدارية الإقليمية هو اصطلاح " الإدارة المحليــة " وليــس اصطــلاح "الحكم المحلى " .

وقد عبر عن ذلك ـــ بحق ـــ الأستاذ الدكتور سليمان الطماوى [٢] بقولــه أن اصطلاح " الإدارة المحلية " أدق لأن اصطلاح الحكم ينصرف إلى جميــع مظــاهره. ومظاهر الحكم التقليدية هى التشريع والتنفيذ والقضاء، ومن المسلمات أن نظــام الإدارة المحلية لا شأن له بالتشريع ولا بالقضاء ، ولكن عمله ينحصر فى مجال الوظيفة التنفيذيــة،

---

(١) راجع : الدكتور فؤاد العطار ، المرجع السابق ، ص ١٥٣ .

(٢) راجع : الدكتور سليمان الطماوى : " شرح نظام الحكم المحلــى الجديــد ٤٣ لسـنة ١٩٧٩ ولائحته التنفيذية " ، دار الفكر العربى ، ١٩٨٠ ، ص ٣ـــ٤ .

وفيما يتعلق بالمرافق ذات الطابع المحلى دون غيرها .... أما الحكم المحلى فإنه يوجد فى الدول ذات النظام الفيدرالى أو الاتحاد المركزى والذى تعتبر الولايات المتحدة من أقدم تطبيقاته فى العالم . فالولاية فى هذا النظام لها اختصاصها التشريعى والقضائى بجانب الاختصاصات التنفيذية فبرلماناتها تصدر تشريعات محلية ، ومحاكمها تصدر أحكاما قضائية ، كما أن الأجهزة التنفيذية فى الولاية تمارس الاختصاص التنفيذى .

الرأى الثانى : ويرى أن اصطلاحى " الإدارة المحلية " " والحكم المحلى " مترادفان ، وأن لهما مدلولا واحدا .

يرى فريق من الفقهاء أن اصطلاحى " الإدارة المحلية " " والحكم المحلى " مترادفان وأن أى اصطلاح منهما يصلح للتعبير عن اللامركزية الإدارية الإقليمية (١) .

وحجة أصحاب هذا الرأى أن اللامركزية الإدارية الإقليمية فى المملكة المتحدة يطلق عليها تسمية " الحكم المحلى " على الرغم من أنها دولة بسيطة ومن ثم لا غضاضة من استعمال أى للمصطلحين مكان الآخر.

الرأى الثالث : أن الإدارة المحلية ليست هى الحكم المحلى ولكنها جزء من الحكم المحلى لا يمكن فصله .

يرى فريق من الفقهاء أن الإدارة المحلية تشكل خطوة أولى على الطريق نحو الحكم المحلى ، وهى بالتالى تشكل جزءا من نظام الحكم المحلى لا يمكن فصله .

ويؤكد هذا الفريق أن الإدارة المحلية تشكل الإدارة الفعالة لتطوير المجتمع المحلى، يتضمن وجود إدارة محلية كأمر حتمى والإدارة المحلية تعتبر مرحلة أولى من مخطط طويل المدى لتحقيق الحكم المحلى . وهذا ما يمكن الاستفادة منه فى وضع

---

(١) راجع : الدكتور ظريف بطرس ، المرجع السابق ، ص ٥١ .

استراتيجية ناجحة فى الدول النامية التى تستطيع أن تطبق نظاما متقدما للحكم المحلى مرة واحدة نظرا لظروفها الاجتماعية المتخلفة وخاصة فى مناطق الريف [١] .

وانطلاقا من هذا فإن البعض رأى أن الإدارة المحلية ينبغى أن تتمتع بقدر محدود من السلطات والاختصاصات ثم تتطور لتصبح حكما محليا [٢]. وأن التمييز بين نظام الحكم المحلى والإدارة المحلية يقوم على أساس قدر الاستقلال الذى يتمتع به كل منهما، فنجده بالإدارة المحلية أقل منه بالحكم المحلى .

والواضح أنه من الخطأ ربط النظام بعوامل متغيرة مثل الصلاحيات والاختصاصات ونطاق مدى الاستقلالية ، لأن القياس على منطق هذا الرأى يستلزم منا تغيير النظام من حين لآخر .

وللملاحظ أن الاختلاف بين الاصطلاحين وفقا لهذا الرأى اختلاف ليس فى "الكيف" ولكن فى " الكم " . وليس هناك تدرج فى إتباع الإدارة المحلية ، بل هناك صور من النظام تطبق كل دولة ما يناسبها منها ، وبالطريقة التى تراها والمهم أن يمارس الشعب حقه فى إدارة شئون نفسه بنفسه . فإنه أقدر على التعرف على مشاكله وأقدر على حسمها .

---

(١) الدكتور محمد فتح الله الخطيب ، وصبحى محرم : " اتجاهات معاصرة فى نظام الحكم المحلى " ، المرجع السابق ، ص ٣٥ .

(٢) الدكتور أحمد رشيد : " الإدارة المحلية " ، دار المعارف ، ١٩٨١ ، ص ٤٠ .

ويقول الدكتور أحمد رشيد فى مؤلفه هذا ، أمامنا تنظيمان محتملان فى اللامركزية هما:

ـ لامركزية الحكم (حكم محلى Local Government) .

ـ لامركزية فى الإدارة (إدارة محلية Local administration) .

وبالطبع يكون التنظيم الأول أكثر تطورا فى اتجاه اللامركزية ، كما أن تأثيره فى النظام السياسى يكون أبعد وأخطر فى الشكل الثانى " .

الفرع الثانى
رأينا فى شأن التمييز بين
"الإدارة المحلية" و"الحكم المحلى"

لإبداء رأينا فى شأن التميز بين اصطلاحى " الإدارة المحلية " و "الحكم المحلى " وأيهما أصلح للتعبير الدقيق عن اللامركزية الإدارية الإقليمية ، لابد أن نميز أولا بين كل من " الإدارة " ، و " الحكومة " ثم بعد ذلك نعرض لوجهة نظرنا فى أى من مصطلحى " الإدارة المحلية " ، و" الحكم المحلى " أدق فى التعبير عن اللامركزية الإدارية الإقليمية .

أولا: تحديد المقصود بكل من لفظى "الإدارة" و "الحكومة":

على الرغم من أن لفظى الحكومة والإدارة كثيرا ما يستعملان كمترادفين فإن التميز بينهما له أهمية كبرى .

فكلمة "حكومة" Government مشتقة فى الأصل من لفظ لاتينى بمعنى "توجيه " Steering ، وتستعمل هذه الكلمة بمفهوم عام فتعنى التوجيه العام للسياسة الكلية للدولة بما فى ذلك العمل التشريعى ، وبالتالى فإن استعمال هذه الكلمة بمفهومها العام تعنى السلطات الثلاث : التشريعية والتنفيذية والقضائية .

وقد تستعمل هذه الكلمة بمعنى محدد أو ضيق فتعنى توجيه النشاط التنفيذى فقط . أى تعنى الهيئة التنفيذية دون غيرها من الهيئات الأخرى(١) .

أما كلمة إدارة فهى مشتقة من أصل لاتينى بمعنى " الخدمة " Service وهى

---

(١) Ernest Barker, Britain and British people, Oxford University Press 1942, p. 61.

بذلك تحدد الجانب الفنى من عمل الحكومة . ذلك الجانب الذى يتطلب أداؤه خـــبرة وتخصصا و كفايات خاصة .

وبمقتضى هذا التحديد اللفظى لاصطلاحى الحكومـــة والإدارة أن تختــص الحكومة بتقرير السياسة العامة .

وأن تضطلع الإدارة بتنفيذ هذه السياسة العامة .

وإذا كان هناك تفرقة واضحة بين " الإدارة "، وبين " الحكومة " من الناحيـــة اللغوية، فإن الفقهاء قد اختلفوا فى شأن وجود أو عدم وجود تفرقـــة بـــين الوظيفـــة الإداريـــة من ناحية والوظيفة الحكومية من ناحية أخرى، فهناك فريق يرى عدم وجـــود تفرقة بين الوظيفة الإدارية والوظيفة الحكومية ، وهناك فريق آخر من الفقهاء ـــ وهـــم الغالبية ـــ يرون وجود تفرقة بين الوظيفة الإدارية والوظيفة الحكومية .

أ ـــ الرأى الذى ينكر وجود تفرقة بين الوظيفة الإدارية والوظيفة الحكومية :

يرى أصحاب هذا الرأى عدم وجود تفرقة بين الوظيفة الإداريـــة والوظيفـــة الحكومية ، حيث يرون أن السلطة العامة فى الدولة موزعة بين ثلاث هيئـــات هـــى : الهيئة التشريعية والهيئة القضائية ، والهيئة التنفيذية . وينظرون إلى السلطة التنفيذية كســلطة واحدة تقوم بمباشرة أعمالها واختصاصاتها السياسية والإدارية معا ، دون تفرقـــة بـــين وظيفة إدارية ووظيفة سياسية .

فيرى أصحاب هذا الرأى أنه إذا كان مجلس الوزراء هو الذى يضع السياســـة العامة للدولة، وتتولى الوزارة عملية تنفيذ هذه السياسة إلا أنه من الناحية العملية يلاحـــظ الاختلاط بين الوظيفة السياسية والإدارية (1).

---

(1) الدكتور ظريف بطرس : " الحكم المحلى فى إنجلترا " ، رسالة دكتوراه ، كلية التجـــارة ـــ جامعة القاهرة ، ١٩٦٧ ، ص ٣٣ـــ٣٤ .

ب ـــ الرأى الذى يقر بوجود تفرقة بين الوظيفة الإدارية والوظيفة الحكومية :

يرى غالبية الفقهاء أن السلطة التنفيذية تتكون من شقين متميزين هما سلطة الحكومة وسلطة الإدارة، والسلطة الأولى وظيفتها سياسية بينما السلطة الثانية وظيفتها فنية (إدارية).

فالوظيفة الحكومية تتضمن الأعمال الاستثنائية ذات الأهمية الكبرى أما الوظيفة الإدارية فتشمل الأعمال اليومية العادية . فالحكومة تتولى وضع السياسة العليا للدولة والإدارة تتولى تنفيذ هذه السياسة العامة .

ويستدل أصحاب هذا الرأى على حجة رأيهم بالقول بأنه فى حالة الأزمات السياسية والاقتصادية غالبا ما تعطل الحياة النيابية فى البلاد ، وقد تقال بسببها الوزارة أو يحل المجلس التشريعى ... الخ . ولكن الحياة تبقى مستمرة رغم ذلك . وتظل المرافق العامة مستمرة فى أدائها لعملها . وذلك لوجود السلطة الإدارية التى لا تنتهى وتتعطل بفعل الأزمات ، وهذا يعنى أنها سلطة متميزة [1] . هذا بالإضافة إلى أن الإدارة هيئة لها وجود ذاتى وإرادة مستقلة فى حدود السياسة العامة للدولة التى ترسمها الحكومة[2] .

-- ـــ راجع من الفقهاء المؤيدين لهذا الاتجاه فى الفقه الفرنسى ما يلى :

- Leon Duguit, Traité de droit constitutionel, Paris, Ancienne librarie Fontemoing Editears, E, de Bocard, Successeur, 3eme ed. 1928, pp. 105, 158, 530-2.

(١) الدكتور محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، من ص ٤١١ــ٤١٢ ؛ الدكتور ماجد الحلو ، المرجع السابق ، ص ١١ ، وانظر : الدكتور ظريف بطرس ، المرجع السابق ، ص ٢٦ .

(٢) راجع فى هذا :

- Brain Chapman, The profession of government, the public service in Europe, Geroge Allen, London, 1959, pp. 274-288.

الخلاصة :

يتضح من السرد السابق وجود فارق من الناحية اللغوية بين كل من لفظي "الحكومة" ، و " الإدارة " .

كما يتضح كذلك أن غالبية رجال الفقه يميز بين الوظيفة الحكومية من ناحية والوظيفة الإدارية من ناحية أخرى فى نطاق الاختصاصات الممنوحة للسلطة التنفيذية، وأن كل وظيفة من هاتين الوظيفتين المشار إليهما لها هدف ، حيث أن الوظيفة الحكومية هدفها وضع السياسة العامة ، أما الوظيفة الإدارية فهدفها تنفيذ السياسة العامة للدولة .

ثانيا : رأينا فى شأن التمييز بين "الإدارة المحلية" و "الحكم المحلى" :

نحن نرى أن اصطلاح " الإدارة المحلية " هو التسمية الدقيقة التى تعبر بحق عن اللامركزية الإدارية الإقليمية " أما اصطلاح "الحكم المحلى" فإنه لا يصلح للتعبير عن اللامركزية الإدارية الإقليمية وإن كان يصلح للتعبير عن اللامركزية السياسية .

ونستند فى هذا الرأى على الحجج التالية :

(١) أن اصطلاح " نظام الحكم المحلى " لا يعبر عن الوظيفة التى تمارسها المجالس المحلية، " فنظام الحكم " يشمل فى المضمون الواسع سلطات الحكم الثلاث وهى سلطة التشريع وسلطة التنفيذ وسلطة القضاء ، ويشمل فى المضمون الضيق معنى "الحكومة " وهى مجلس الوزراء الذى يختص برسم السياسة العامة للدولة وهذه السلطات سواء أخذنا بالمضمون الواسع لكلمة " حكم " أو بالمضمون الضيق لهذه الكلمة لا تملكها الوحدات المحلية ولا تدخل فى اختصاصاتها أو وظائفها .

ومن ثم لا يجوز أن نطلق تعبير على نظام لا يدخل فى اختصاصه مضمون ذلك التعبير .

(٢) لا يمكن القول بأن المجالس المحلية فى المملكة المتحدة سـلطات حكوميـة . لأن السلطة الحكومية الوحيدة الموجودة فيها هى مجلس الوزراء. الذى يمارس الوظيفـة الحكومية فى جميع أنحاء البلاد .

وفى هذا المعنى يقول (Griffith Street) أستاذ القانون بجامعة لندن ومنشستر:

" الحكومة فى إنجلترا هى مجلس الوزراء ... ولكن هذا الاصطلاح كثيرا مـا يستخدم استخداما فضفاضا Loosely لوصف الهيئات التى تتمتع باختصاصات إدارية مثل السلطات المحلية Local authorities والمؤسسات العامة (١) .

(٣) كثيرا ما يرد فى الوثائق الإنجليزية وكتابات كبار رجـال القـانون فى المملكـة المتحـدة تسمية الإدارة المحلية منها على سبيل المثال :

ـــ تعرف المقاطعات ـــ وهى أكبر وحدات الحكم المحلى فى المملكة المتحـدة ـــ فى صلب قانون الحكم المحلى لعام ١٩٣٣ وغيره من القوانين المحلية بالمقاطعات الإداريـة Administrative Counties .

وفى هذا ما يقطع أنها وحدات إدارية وليست وحدات حكوميـة بالمفـهوم السابق إيضاحه .

ـــ يرد فى الكتاب الرسمى الذى يصدر عن مكتب الاستعلامات المركـزى بالمملكة المتحدة : أن الحكم المحلى كان ـــ بصفة دائمة ـــ جزءا من الجـهاز الإدارى للمملكة المتحدة (٢) .

---

(١) J. G. Griffith and II Street, Principles of administrative, Law Pitman 3rd ed., 1963, p.7.

(٢) The central office of information, Briti British, and official Handbook, London, 1954, p. 57.

(The government on local basis has been part part of the administrative system of the United Kingdom from many centuries).

_ يعالج بعض الكتاب الإنجليز موضوع الهيئات المحلية فى نطاق الحكم المحلى تحت عنوان السلطات الإدارية المحلية (١) .

(Local administrative authorities).

ويرجع مصدر التسمية فى النظام الإنجليزى إلى اعتبارات تاريخية محضة ، فلقد بدأ النظام على أنه نوع من الحكم المحلى ولكنه تطور بعد ذلك واقتصر على الإشراف على المرافق المحلية، وهذا المعنى أبرزه الفقهاء المحدثون حتى فى المملكة المتحدة نفسها (٢) وأصبحوا يطلقون عليه اسمه الصحيح " الإدارة المحلية " وليس حكما محليا ، لتميزه عن نظام الاتحاد الفيدرالى (أو المركزى) . ويرجع الإبقاء على هذه التسمية إلى طبيعة الشعب الإنجليزى وحبه للمحافظة على القديم .

(٤) إن الإدارة المحلية لا تعتبر درجة من درجات الحكم المحلى.بمعنى أنه لا يجوز القول بأن نظام الإدارة المحلية يمكن أن يتطور إلى نظام حكم محلى .

---

(١) Sir Ivor Jennings, Cabines government, The Universities Press Cambridge, 3rd, ed., 1959, p. 208.

(٢) John J. Charke, History of local government of the United Kingdom, Herbert Jindins, 1955, p.6.

Lucois, B. Keith, The History of local government in England, London, 1970.

K. B. Smellie, A History of local government, Allen and Unwin 1975, pp. 10-11.

R. M. Punnett, British government and positics, London 1978, p. 374.

(٥) إن الهيئات المحلية لا تمارس اختصاصات سياسية أو دبلوماسية أو عسكرية . فعملها يكاد ينحصر فى أداء الخدمات ذات الطابع المحلى .

(٦) أنه لا يمكن القول بأن الهيئات المحلية حكومات محلية تأسيسا على أصالة استقلالها. واتساع حريتها فى العمل وقياسا على تساويها مع الحكومة المركزية فى بعض السلطات مثل : حقها فى فرض ضريبتها المحلية ، أو تعيين موظفيها ، أو الحصول على صلاحيات جديدة عن طريق التقدم بمشروعات قوانين محلية خاصة بالبرلمان. لأن هذه السلطات تعتبر من مقومات الإدارة المحلية ، والتوسع بها هو تأصيل لاستقلالها حتى تتمكن من تأدية وظيفتها على خير وجه .

الفصل الرابع
نشأة الإدارة المحلية وتطورها

نتناول فى هذا الفصل نشأة الإدارة المحلية وتطورها فى كل من إنجلترا وفرنسا وأمريكا ومصر ونخصص لكل بلد من هذه البلاد مطلب مستقل .

المطلب الأول
نشأة الإدارة المحلية فى إنجلترا وتطورها

نشأ نظام الإدارة المحلية فى إنجلترا فى أواخر القرن التاسع وأوائل القرن العاشر الميلادى نشأة طبيعية حيث كان تعبيراً عن رغبة الأفراد القاطنين فى القرى والمدن فى إشباع حاجاتهم المشتركة بأنفسهم أو بواسطة جماعة تمثلهم .

ولقد سيطرت الأسر الغنية على مجالس الوحدات الأولى فى هذا النظام وهى المقاطعات القديمة فكان يرأس مجلس المقاطعة الايرل وهو فى نفس الوقت يمثل الملك ويساعد الشريف ، وكان لمجلس المقاطعة اختصاصات تشريعية وقضائية بجانب بعض الاختصاصات الإدارية ، والجدير بالذكر أن الأسقف كان يتولى رئاسة المجلس إذا ما عرضت على المجلس مسائل دينية .

ثم اختفى الايرل بعد الغزو الرومانى للبلاد ، وحل محله الشريف فى رئاسة مجلس المقاطعة الذى جمع بين صفته كرئيس للمجلس وعامل التنفيذ فيه ، وبين صفته كممثل للملك . فبمقتضى صفته الأولى كان يقوم بتنفيذ الأحكام القضائية التى يصدرها المجلس ، وبتحصيل الضرائب ورئاسة جهاز البوليس المحلى ، وبمقتضى صفته الثانية كان يقوم بإعداد وتجهيز الأفراد للحرب . ولقد ظهرت فى هذه المرحلة وبتأثير العوامل الاجتماعية بعض المدن القديمة Townships داخل المقاطعات،

وكانت لها مجالس تضم جميع المواطنين الأحرار وتتولى نظر المسائل التى تهم سكانها.

وقد تكونت فى هذه المرحلة بعض المدن المتوسطة بعد انفصالها عن المدن القديمة السابقة تدريجياً . حيث تكونت من مجموعة المبانى التى كانت تقام حول المدن القديمة .

وقد كانت هذه المبانى تحاط بأسوار تستخدم كقلاع أو حصون .. ثم استقلت هذه المدن بعد انفصالها بأمور وأصبح لكل مدينة مجلسان ، مجلس للمحاربين يضم جميع السكان ، ومجلس آخر يسمى مجلس البلاط ويضم جميع النبلاء والأشراف والأحرار . ويتداول المجس الأخير فى جميع المسائل الخاصة بالدفاع عن المدينة .

ولقد كان لهذه المدن بسبب موقعها الجغرافى على مفارق طرق المواصلات أهمية تجارية وسياسية فى الوقت نفسه . وبعد أن أمتد العمران إليها أصبحت مجالسها تشكل من رئيس ومن أعضاء يختارون لمدى الحياة ، وأصبحت أيضاً تتمتع بقدر من الاستقلال (١) .

ومع بداية القرن الخامس عشر وعلى أثر قيام النظام الإقطاعى ظهرت الإقطاعيات التى ضمت إليها المدن القديمة ، وكان اللورد الإقطاعى أو الحاكم — هو المتصرف الوحيد فى جميع المسائل والأمور التى تخص الإقطاعية ، على الرغم من وجود مجلس شعبى بكل إقطاعية Court leet يختص اسماً بهذه المسائل . ولقد اتسمت اجتماعات هذا المجلس بالصورية بعد أن تزايد عدد المسائل المعروضة عليه ،

---

(١) لازالت المدن القديمة والمدن المتوسطة محتفظة بسماتها القديمة منذ نشأتها حتى الآن ، وتعد من الوحدات الرئيسية فى نظام الإدارة المحلية .

F. W. Warren, The English local government system, London, 1961, p. 32.

وبعد أن أصبح يجتمع مرتين فى السنة فقط .

ولقد حاول رجال الكنيسة فى " الابروشيات " إبعاد سيطرة ونفوذ اللوردات على الإقطاعيات للحفاظ على استقلالها . ونجحوا فى سنة ١٦٠١ فى إصدار قانون ينص على تحويل الإبروشيات Parishes [1] إلى قرى لها مجالس تشبه مجالس المدن القديمة تضم جميع الشبان بالبالغين ، وتمنح اختصاصات تشمل بعض المسائل مثل إنشاء الطرق المحلية تحرير جداول الانتخاب ، والعناية بالصحة العامة . كما كان لهذه المجالس اختصاص فرض الضرائب المحلية وجبايتها والتداول فى المسائل التى تدخل فى اختصاصها وكانت قراراتها فى هذا الشأن تعد نافذة بمجرد صدورها .

وكان هذا القانون ـ أول قانون يصدر بشأن الحكم المحلى فى إنجلترا، وترتب عليه نتائج بالغة الأهمية ـ وترك آثاراً واضحة فى هذا النظام لازالت قائمة حتى الآن .

ـ أثر العامل السياسى فى نشأة وتطور نظام الإدارة المحلية فى إنجلترا :

لما كان القرن التاسع عشر هو عصر الديمقراطية السياسية ، حيث ارتبطت فيه الدعوة إلى هذا المذهب ـ بالدعوة إلى تطبيقه فى مجال التنظيم السياسى والإدارى على السواء فمع بداية الربع الأخير من القرن التاسع عشر أخذت الوحدات الجديدة[2] لنظام الإدارة المحلية هناك تظهر تباعاً متأثرة بالفكر الديمقراطى السائد .

---

(١) هناك خلاف بين المؤرخين حول نشأة المقاطعات القديمة Parishes من حيث وقت نشوءها ، والراجح أنها أنشأت لخدمة الأغراض الدينية ، ثم منحت بعض الاختصاصات المدنية خلال القرن الثالث عشر . انظر فى هذا الخلاف : Jewell Case Phillips ، المرجع السابق ، ص ٣٤ .

(٢) أعيد تشكيل مجالس الوحدات المحلية القديمة بطريق الاقتراع السرى المباشر ليتفق مع تشكيلها والمبادئ الديمقراطية ، وذلك تطبيقاً للقانون الصادر سنة ١٨٨٢ الذى نص على جعل الانتخاب هو الوسيلة الوحيدة لاختيار أعضاء مجالس هذه الوحدات.

فكانت بداية إنشاء هذه الوحدات ببراءات ملكية تمنح الشـخصية المعنويـة لكـل وحدة، وكانت البراءة وثيقة تعبر بجلاء عن نضال الوحدة للحصول على اسـتقلالها المحلى ، ولم يستمر إنشاء الوحدات المحلية بالبراءات الملكية طويلاً ، ففى سنة ١٨٨٨ صدر قانون يجيز إنشاء المقاطعات على نفس مساحة المقاطعات القديمة ، ثم صدر فى سنة ١٨٩٤ قانون يجيز إنشاء مجالس قروية تحل محل مجالس القرى القديمة وتوالـت بعد ذلك القوانين المحلية الخاصة بإنشاء وحدات نظام الإدارة المحلية .

المطلب الثانى

نشأة الإدارة المحلية فى فرنسا وتطورها

بعد قيام الدولة الحديثة فى فرنسا عقب انتصار الملكية على أمراء الإقطـاع وزوال النظام الإقطاعى كله ، ساد فرنسا النظام المركزى المتصرف ، حيث كـانت المركزية هى السبيل الوحيد لإقامة الوحدة الوطنية التى كانت البلاد فى حاجة إليـها ، كما كانت ضرورة تحتمها الظروف السياسية والاجتماعيـة السـائدة فى ذلـك الوقت[(١)] ، وللتغلب على الفوضى التى نجمت عن العهد الإقطاعى القديم .

ولكن النظام المركزى وإن بدت محاسنة فى مبدأ الأمر فإنـه سـرعان مـا تكشفت مساوئه بما أصاب أجهزة الدولة من شلل وجمود ، خاصة بالنسبة لنشـاطها الإدارى حتى قال نابليون الثالث بحث " إنه بالإمكان أن نحكم عن بعد ولكن مـن المستحيل أن ندير إلا عن قرب "[(٢)] .

والغريب أنه على الرغم من سيادة النظام المركزى المتطرف فى هذه الفـترة

---

(١) Hervé Detton, L'administration regionale et locale en France, Paris 1961, p. 8.

(٢) "On put gouverner de loin mais on n'administre bien que de pres", Hervé Detton, op. cit., p. 9.

فإن بذور اللامركزية المحلية بدأت تظهر من خلال الأقسام الإدارية الجديدة المسماة Generalites التى أنشئت عام ١٧٨٧ . فمن خلال هذه الأقسام الجديدة بدأت تظهر بعض المدن والقرى لها مجالسها التى تضم جميع سكانها الذين يجتمعون للتداول فى المسائل التى تخص مصالحهم المشتركة ، ويصدرون بشأنها القرارات التى يتولى تنفيذها بعض الأشخاص المختارين من بينهم ، وبالرغم من أن استقلال هذه المدن والقرى كان محدودا ، إلا أن الملكية أطفأت جذوة الحريات المحلية واستعادت تلك الامتيازات والحقوق التى كانت ممنوحة لبعض المدن خوفا من نشوء طبقة جديدة من السادة تحل محل طبقة السادة الإقطاعيين السابقين . واستمر الأمر على هذا الحال حتى قامت الثورة الفرنسية .

وعند قيام الثورة الفرنسية كانت لدى الثوار الأوائل رغبة قوية لإقامة نظام للإدارة المحلية تمثلت فى إقامة نظام نيابى محلى مماثل للنظام النيابى القومى وكان الانتخاب هو الطريق الطبيعى لإقامة هذا النظام مع تفويض بعض اختصاصات الحكومة المركزية إلى هذه الهيئات المحلية .

وبدأ نظام الإدارة المحلية يأخذ طريقه إلى الوجود على ضوء المبادئ التى أعلنتها الثورة الفرنسية (من حرية ومساواة) فأنشئت وحدات المحافظات الجديدة .

والوحدات المحلية فى المدن والقرى ذات الشكل والتنظيم الموحد للتعبير عن فكرة المساواة التى هى قاعدة الأساس فى أيديولوجية الثورة الفرنسية .

ونستطيع فى هذا المجال أن نميز بين ثلاث مراحل مر بها نظام الإدارة المحلية فى فرنسا وتتمثل تلك المراحل فيما يلى :

أولا : المرحلة التى بدأت من بداية القرن الثامن عشر حتى قيام الثورة الفرنسية :

فى هذه المرحلة أنشئت الأقسام الإدارية الجديدة المسماة généralités محل الأقاليم province وهى الأقسام الإدارية التى كانت قائمة فى عهد الإقطاع ، وكان

على رأس كل قسم ممثل للملك له اختصاصات محددة ، وكان كل قسم مستقلاً عن القسم الآخر ، و لم تقم أية علاقات بين تلك الأقسام الإدارية ولقد كان لهذه الأقسام مجالس assemblées povinciale تخضع أعمالها خضوعاً تاماً للسلطة المركزية كما ظهر من خلال هذه الأقسام عدد من القرى والمدن تتمتع بقدر محدود من الاستقلال المحلى ، لكن النظام الملكى القائم حد فى هذا الاستقلال منعاً من ظهور طبقة جديدة بالمدن والقرى تحل محل السادة الإقطاعيين .

وتتسم هذه المرحلة الأولى من مراحل إنشاء الإدارة المحلية فى فرنسا بالمركزية المطلقة ، وإن كانت قد ضعفت بعد ذلك بمنح ممثلى الملك سلطات البت النهائى فى بعض المسائل حينما أصيب النشاط الإدارى فى الدولة بالجمود !

ثانياً : المرحلة التى بدأت من بداية الثورة الفرنسية (١٧٨٧) حتى نهاية القرن التاسع عشر :

حينما جاءت الثورة الفرنسية بدت لها أن الحاجة ملحة إلى إصلاح الجهاز الإدارى فى الدولة ، نظراً لظهور بوادر الفوضى والارتباك فى نشاط الأقسام الإدارية القائمة بسبب انفصال هذه الأقسام من بعضها .

ومن ثم بدأت الثورة الإصلاح الإدارى بإنشاء أقسام إدارية جديدة هى المحافظات وكانت لها مجالس تتكون من أعضاء منتخبين وكانت تباشر اختصاصات تتصل بمصالح الأفراد المقيمين بها ـــ وتشرف على جميع المرافق الإدارية والقضائية والدفاعية الموجودة بها ـــ لكنها كانت تخضع خضوعاً كاملاً فى مباشرة اختصاصها لإشراف السلطة المركزية. و لم تكن هذه الوحدات الجديدة بالتالى يمكن أن يطلق عليها وحدات محلية بالمعنى المفهوم ـــ فهى ليست سوى وحدات ـــ تابعة للحكومة. و لم يكن هذا ليتفق وفكر ومبادئ الثورة ، لكن لما دارت المناقشات بالجمعية التأسيسية المشكلة لوضع دستور سنة ١٧٨٩ ـــ أصر " ميرابو " على أن

يكون أساس الإصلاح الإدارى فى الأقاليم هو تكوين مجالس محلية منتخبة بكل مدينة أو قرية مهما بلغ عدد سكانها .

وتم إنشاء مجالس محلية بكل مدينة وقرية حتى الصغرى منها ، وسمح لهذه المجالس بتكوين جمعيات أو نقابات بلدية تحقيقاً لفكرة ميرابو السابقة . وبانتهاء مرحلة الثورة الفرنسية كان نظام الإدارة المحلية الفرنسى يضم وحدات بالمحافظات وبالمراكز بالحواضر والمدن والقرى .

ولكن حدث بعد ذلك أن ظهرت الفوضى والاضطراب فى نشلط الإدارة بجميع أجزاء الدولة بسبب إساءة استخدام الأعضاء المنتخبين بهذه المجالس للسلطات الممنوحة لهم مما اضطر نابليون بونابرت إلى إصدار قانون ٢٨ بليفوار متضمناً نظاماً مركزياً قوياً ، حيث ألغى نظام انتخاب أعضاء المجالس المحلية وأحل محله نظام التعيين بالنسبة لهؤلاء الأعضاء ، كذلك ألغى نظام الانتخاب بالنسبة لكل من رؤساء مجالس المحافظات ورؤساء مجالس الأحياء وأصبحوا يشغلون مناصبهم عن طريق التعيين أيضاً.

ثالثاً : المرحلة التى بدأت من نهاية القرن التاسع عشر حتى الآن :

فى هذه المرحلة وبتأثير المذهب الديمقراطى السائد ، صدرت التشريعات الخاصة بنظام الإدارة المحلية وهى التى لازالت قائمة حتى وقتنا الحاضر وقد حرص المشرع الفرنسى على تقرير مبدأ الانتخاب بالنسبة لعضوية المجالس البلدية ـــ ومجالس المحافظات وعلى توسيع نطاق استقلال هذه المجالس وزيارة اختصاصها ومنحها سلطة البت النهائية فى كثير من المسائل وذلك كله لتأكيد وحماية هذا الاستقلال ولإضعاف سلطة الحكومة على هذه المجالس .

ومن ثم يكون تأثير المبادئ والأفكار الديمقراطية على هذه التشريعات أمراً لا مناص من الاعتراف به فهو واضح وظاهر ، وإذا كانت هذه التشريعات قد تعدلت

أكثر من مرة منذ صدورها حتى الآن ، فإن هذه التعديلات كان المقصـــود منـــها تخفيف الرقابة التي تمارسها الحكومة على تلك المجالس ، وزيادة مواردها المالية ، وهي تؤدي في نهاية الأمر إلى المحافظة على حرية واستقلال هذه المجالس .

المطلب الثالث

نشأة الإدارة المحلية في أمريكا وتطورها

نشأ هذا النظام على يد الإنجليز في المســـتعمرات الأمريكيـــة American Colonises التي أقاموا بها ، وكان طبيعياً أن يحاول الإنجليز تطبيق أنظمتهم في الحكم على تلك المستعمرات . ومن ثم كانت نشأة هذا النظام مشابهة لنشأته في إنجلترا [1]. وتطور نظام الإدارة المحلية في الولايات المتحدة منذ إنشائه حتى الآن وصحب هـــذا التطور اختفاء كثير من وحداته القديمة ـــ وظهور وحدات جديدة لم تكن قائمـــة Special districts . ويمكن تقسيم مراحل تطوره إلى ما يأتي :

المرحلة الأولى : مرحلة المستعمرات الأمريكية (١٦٦٤ ـــ ١٧٧٧م) :

وفي هذه المرحلة أقام الإنجليز نظاماً شبيهاً بالنظام الذي كان قائماً في ظـــل العهد السكسوني في إنجلترا ـــ لقد كانوا معجبين بنظام الإدارة المحليـــة في بلادهـــم فأقاموا في المســـتعمرات المقاطعـــات Counties والمـــدن الصغـــرى أو القديمـــة Townships ـــ والمدن المتوسطة Boroughs وكلها كـــانت صـــوراً لمثيلاتهـــا الإنجليزية . وفشلت المحاولات التي بذلت لإنشاء وحدات محليـــة أخـــرى شـــبيهة

---

(١) كانت غالبية الوحدات المحلية التي ظهرت في عهد الاستعمار الإنجليزي تحمل كثيراً مـــن صفات الوحدات المحلية الإنجليزية ، فنجد على سبيل المثال تشابهاً واضحاً بـــين المدينـــة القديمة Township والوحدة الإنجليزية المسماة Single Manor من حيـــث المســـاحة والاختصاص والبيئة التي تمثل الوحدة ، هذا كله مع اختـــلاف الظـــروف الاجتماعيـــة والجغرافية والاقتصادية بين الدولتين .

ـــ انظر : جورج هيوارد ، المرجع السابق ، ص ٢٧ .

بالوحـــدات الريفية Parishes أو الوحدات الريفية الأخرى المســـماة Tethings أو الوحدات الشبيهة بالإقطاعيات Manors التى كانت تختفى بعد فـترة hundreds وجيزة من إنشائها لاختلاف الظروف الاجتماعية والجغرافية فى كل من البلدين .

وأدى اختلاف الظروف الاجتماعية والجغرافيـــة والسياســـية بينــهما إلى اختلاف وحدات هذا النظام من حيث أهميتها ، وكذلك من حيث تطورها وذلـك فى المناطق المختلفة التى أنشأت فيها ، ففى مناطق الشمال كانت الوحـــدة المحليـــة الأساسية فى مستعمرة نيوانجلند هى المدينة القديمـــة Township يليـــها المقاطعـــة County ثم القرية Village ثم الناحية District وكان لكل وحدة منها مجلس محلى Local assembly .

وفى سنة ١٦٦٤ أنشئت فى المناطق الوسطى بمقتضى القوانين التى أصدرهـا Duke of York [1] ، وفى مستعمرات نيويورك وبنسلفانيا ونيوجرســى ، بعـض الوحدات المحلية فى المدن الصغرى (القديمة) . وكان لهذه الوحدات مجـالس Town meetings لها سلطات تشريعية محدودة ـــ وسلطات إدارية يتولى تنفيذها أشـخاص مختارون بطريق الانتخاب .

وفى سنة ١٦٨٣ أنشئت عشر مقاطعات كان لمجالسها سلطة الفصـــل فى المنازعات التى تقوم بين سكانها كما كان لها حق الفصل فى بعض المسائل التى تخص المصالح المحلية . وكان لمجالس المدن الحق فى المشاركة فى مجالس المقاطعات فى اختيـار الأشخاص الذين يتولون المناصب الإدارية والتنفيذية ـــ كمنصـــب الشـــريف ـــ بواسطة المندوبين Supervisions التى كانت المجـــالس الأولى ترســـلهم لحضـــور

(١) الجدير بالذكر أن جميع الوحدات المحلية فى المناطق الوسطى من أمريكا فى هذه المرحلـة كانت متماثلة من حيث الشكل والاختصاصات لأنها كانت تنشأ طبقا لقوانين Duck of York .

ـــ انظر : فيلبس ، المرجع السابق ، ص ٣٤٢ .

جلسات مجالس الوحدات الثانية .

وفى مناطق الجنوب فى مستعمرة Maryland أنشئت فى سنة ١٦٥٠ بعض الوحدات المحلية فى المقاطعات Manors شبيهة بالمقاطعات الإنجليزية ، ومنحت حرية واسعة فى إدارة شئونها المحلية[1]. كما صدرت بعض التشريعات الخاصة Special Acts لإنشاء وحدات محلية فى المدن المتوسطة والكبرى Boroughs and Cities وشهدت هذه المرحلة من مراحل تطور هذا النظام صدور بعض التشريعات الخاصة بالإدارة المحلية فى سنة ١٧٠٤ بناء على القوانين الأساسية Fundamental constitutional laws التى صدرت لإرساء نظام الحكم فى مستعمرة كارولينا[2] . وقد تمتعت الوحدات المحلية التى أنشئت فى القرى Parishes بناء على هذه التشريعات باستقلال واسع فى إدارة شئونها المحلية ، وكانت تعد بمثابة الوحدات الأساسية فى هذا النظام ومثالا طيبا للوحدات المحلية النشيطة .

وفى مستعمرة جورجيا نشأت الوحدات المحلية فى المقاطعات فى سنة ١٧٧٧ ولكنها اختفت تدريجيا وحلت محلها فى المكانة والأهمية الوحدات المحلية التى نشأت فى المدن المتوسطة والكبرى .

المرحلة الثانية : مرحلة الولايات الأمريكية (١٧٧٨ ــ ١٨٠٠) :

تأثر نظام الإدارة المحلية فى هذه المرحلة بتجارب المرحلة السابقة ــ خاصة فى ولايات الشمال ــ لقد كانت أول الوحدات المحلية ظهورا هى وحدات المقاطعات (١٧٧٨) ثم تلتها الوحدات المحلية فى المدن المتوسطة ، وكانت الوحدات الأخيرة تعد بمثابة وحدات انتخابية (دوائر الترشيح أعضاء المجالس التشريعية

---

(١) اختفت هذه الوحدات فى نهاية القرن السابع عشر بعد أن انقسمت إلى وحدات صغيرة قروية Parishes .

(٢) لقد كان للفيلسوف الإنجليزى جون لوك الفضل فى وضع هذه القوانين .

بالولايات بالإضافة إلى كونها وحدات محلية . ثم أنشئت بعد ذلك وحدات محلية في المناطق تضم المدن الكبرى والقرى وتسمى Incorporated places [١] ، وظلت هذه الوحدات باقية حتى الآن .

اتبعت الولايات الجديدة التي انضمت إلى دولة الاتحاد في سنة ١٨٠٠ نفس الأسلوب الذي اتبعته الولايات القديمة . فأنشأت وحدات محلية شبيهة بالوحدات المحلية الموجودة في الولايات القديمة ، فكانت هناك الوحدات المحلية بالمقاطعات ، والوحدات التي تضم المدن والقرى Incorporated places وأخيرا الوحدات المحلية في المدن المتوسطة . وكانت الوحدات المحلية بالمقاطعات في هذه المرحلة أكثر الوحدات أهمية.

المرحلة الثالثة : وهى المرحلة الحالية (من ١٨٠٠ حتى الآن) :

تميزت هذه المرحلة بظاهرتين :

الأولى : اختفاء بعض وحدات الإدارة المحلية التي أنشئت في المرحلة السابقة .

والثانية : نشوء وحدات محلية جديدة وتزايد انتشار هذه الوحدات تحت تأثير الشعور بأن نظام الإدارة المحلية هو الأساس الوحيد لقيام ودعم النظام الديمقراطي في الدولة الاتحادية [٢] .

---

(١) تقابل هذه الوحدات ، وحدات المراكز المراد إنشاؤها عندنا في نظامنا المحلي ، كما سيأتي بعد في موضعه .

(٢) كان هذا الشعور نابعا من الفكرة القائلة بأن هذا النظام يساعد على إشراك عدد كبير من أفراد الشعب في مباشرة النشاط الإداري ، الأمر الذي يمنع من تركيزه في يد فئة قليلة من الأفراد تتولى تصريف الأمور المتعلقة به ، وهذا من شأنه أن يدعم النظام الديمقراطي القائم ويمنع وقوعه في براثن ومخاطر التضخم البيروقراطي .

— انظر في تأثير الفكر الديمقراطي على بقاء وحدات الحكم المحلي في الولايات المتحدة :

- Bouane Locard, The politics of State and Local Government, The Macmillan Company, New York, 1963, p. 29.

وكان نتيجة لذلك أن تنوعت وتعددت وحدات نظـــام الإدارة إلى حـــد يصعب معه تقسيمها تقسيما منطقيا يندرج تحت كل قسم نوع متشابه منها مـــن حيث السكان أو المساحة أو النظام الذى يخضع له . فكان لكل وحـــدة نظامـــها الخاص بها .

المطلب الرابع
نشأة الإدارة المحلية فى جمهورية مصر العربية

يرتكز نظام الإدارة المحلية فى جمهورية مصر العربية حاليا على القـــانون ٤٣ سنة ١٩٧٩ والتعديلات التى أدخلت عليه بمقتضى القانون : ٥٠ لســـنة ١٩٨١ ، والقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٨٢ ، واللائحة التنفيذية للقـــانون ٤٣ لســـنة ١٩٧٩ الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ ، والتعديل الوارد علـــى تلك اللائحة بمقتضى قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢ .

وإذا كانت هذه المقدمة توحى بأن نظام الإدارة المحلية هو نظام مســـتحدث فى مصر، فإن ذلك غير صحيح ، ذلك أن جذور هذا النظام قديمة ترجع إلى دســـتور الاحتلال البريطانى الصادر فى أول مايو سنة ١٨٨٣ فقد استحدث هذا الدســـتور نظام " مجالس المديريات " ولكنه أنشأ هذه المجالس كفرع للإدارة اللامركزيـــة، إذ لم يمنح المشرع تلك المجالس الشخصية المعنوية، كما أنه جعل اختصاصاتها استشارية[١].

وفى ١٣ سبتمبر ١٩٠٩ صدر القانون رقم ٢٢ الذى اعـــترف لمجـــالس المديريات بالشخصية المعنوية ، ومنحها الاختصاصات ، فولد بذلك نظام اللامركزية

---

(١) راجع : بحث الدكتور سليمان الطماوى بعنوان " الإدارة المحلية فى الجمهورية العربيـــة المتحدة " ، المقدم فى المؤتمر العربى الخامس للعلوم الإدارية الذى عقـــد فى الكويـــت فى مارس سنة ١٩٦٨ والمنشور فى مجلة العلوم الإدارية ، السنة الحادية عشر ، العـــدد الأول، أبريل سنة ١٩٦٩ ، ص ١٣ وما بعدها .

الإدارية الإقليمية لأول مرة فى مصر . وقد أعاد القانون النظامى رقم ٢٩ الصادر فى يوليو سنة ١٩١٣ أحكام قانون سنة ١٩٠٩ ، كما صدر فى ذات التاريخ القانون رقم ٣٠ متضمنا قواعد انتخابات أعضاء مجالس المديريات .

وفى سنة ١٩٢٣ صدر دستور الاستقلال ، وتضمن الأسس العامة اللامركزية الإدارية فى مادتين هما :

المادة (١٣٢) تعتبر المديريات والمدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاصا معنوية وفقا للقانون العام بالشروط التى يقررها القانون وتمثلها مجالس المديريات والمجالس البلدية المختلفة ويعين القانون حدود اختصاصاتها .

المادة (١٣٣) ترتيب مجالس المديريات والمجالس البلدية على اختلاف أنواعها واختصاصاتها وعلاقاتها بجهات الحكومة تبينها القوانين ، ويراعى فى هذه القوانين المبادئ الآتية :

أولا : اختيار أعضاء هذه المجالس بطريق الانتخابات إلا فى الأحوال الاستثنائية التى يبيح فيها القانون تعيين بعض أعضاء غير منتخبين.

ثانيا : اختصاص هذه المجالس بكل ما يهم أهل المديرية أو المدينة أو الجهة ، وهذا مع عدم الإخلال بما يجب من اعتماد أعمالها فى الأحوال المبينة فى القوانين على الوجه المقرر بها .

ثالثا : نشر ميزانياتها وحساباتها .

رابعا : علنية الجلسات فى الحدود المبينة فى القانون .

خامسا : تدخل السلطة التشريعية أو التنفيذية لمنع تجاوز هذه المجالس حدود اختصاصاتها أو أضرارها بالمصلحة العامة وإبطال ما يقع من ذلك .

وبالرغم من صدور دستور سنة ١٩٢٣ متضمنا أسس اللامركزية الإدارية

الإقليمية (الإدارة المحلية) على النحو السابق، فإن نظام مجالس المديريات بقى معطلا حتى صدور قانون مجالس المديريات رقم ٢٤ فى ١٠ يونيه سنة ١٩٣٤ ، ثم صدر بعده القانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ الخاص بكيفية انتخاب أعضاء مجالس المديريات وقد ظل هذان القانونان نافذان حتى ألغاهما قانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ وهو أول قانون للإدارة المحلية يصدر فى عهد ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ .

وإذا كان ما سلف هو شأن مجالس المديريات (المحافظات) حاليا فإن المجالس البلدية والقروية (مجالس المدن والقرى فى القانون الحالى) قد عرفته مصر أيضا فى تاريخ متقدم يرجع إلى سنة ١٨٩٠ إذ أنشئ فى هذا التاريخ أول مجلس بلدى فى مصر ، وهو مجلس بلدى الإسكندرية عقب مفاوضات مع الدول صاحبة الامتيازات واشترك الأجانب المقيمون فى الإسكندرية فى عضوية المجلس وجوبا فى مقابل التزامهم بدفع الرسوم البلدية التى يقررها المجلس .

وفى ٢٦ أكتوبر سنة ١٨٩٣ أصدر مجلس النظام قرارا بإنشاء مجالس محلية فى بعض مدن القطر تتكون من المواطنين دون الأجانب وتعتمد فى مواردها على إعانة الحكومة . وقد وضعت لها الحكومة لائحة أساسية صدرت بقرار من وزير الداخلية فى ٤ يوليو سنة ١٩٠٣ ، واستعيض عنها بلائحة أخرى صدرت فى ١٤ يوليو سنة ١٩٠٩ .

وابتداء من سنة ١٨٩٦ تعددت المجالس البلدية المختلطة التى يشترك فى عضويتها الوطنيون والأجانب فى مقابل التزامهم بدفع الرسوم البلدية نظرا لما ثبت من أن الإعانة الحكومية غير كافية للنهوض بجميع المرافق البلدية . وقد أنشئ من هذا النوع حتى سنة ١٩١٧ ثلاثة عشر مجلسا .

وفى هذا التاريخ عدلت الحكومة عن إنشاء مجالس جديدة من هذا النوع .

وبقيت تلك المجالس خاضعة للأحكام التى تضمنتها الأوامر العالية الخاصة

بكل منها .

وفى سنة ١٩١٨ أنشئ نوع ثالث من المجالس هى " المجالس القروية التى تعتمد على الرسوم الاختيارية التى يقررها كل مجلس وكانت تحكمها اللائحة الأساسية الصادرة من وزير الداخلية فى ٩ فبراير سنة ١٩١٨ .

وهكذا وجد فى مصر فى تلك الحقبة ــ ثلاثة أنواع من المجالس هى :

أ ــ المجالس المحلية .

ب ــ المجالس البلدية المختلفة .

جـ ــ المجالس القروية .

وكان مرجع هذا التنوع إلى نظام الامتيازات الأجنبية الذى كان يقيد من سلطات الحكومة لصالح الأجانب الممتازين .

وبالرغم من صدور دستور سنة ١٩٢٣ ، الذى اعترف صراحة للمدن والقرى بالشخصية المعنوية على النحو السابق فقد ظلت تلك الشخصية معطلة ردحا من الزمن لعدم وجود مجالس فى كثير من المدن والقرى وعلى رأسها عاصمة البلاد التى لم ينشأ مجلسها لأول مرة إلا فى سنة ١٩٤٩ .

ولما أزيح عن عاتق البلاد كابوس الامتيازات الأجنبية استردت الدولة حريتها ، صدر القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ بنظام المجالس البلدية والقروية فقضى على الأنظمة القديمة ، ووحد نظام المجالس البلدية وجعلت عضوية تلك المجالس مقصورة على المصريين دون الأجانب وظل هذا القانون نافذا إلى أن استعيض عنه بالقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ الذى ألغى التفرقة بين المجالس البلدية والمجالس القروية لأن تلك التفرقة ــ كما تقول المذكرة الإيضاحية للقانون المشار إليه ــ " لا يوجد لها ما يبررها طالما أن كلا من هذين النوعين من المجالس يتولى شئونا ذات صبغة

واحدة ألا وهى الشئون ذات الصبغة البلدية " .

وبالرغم من اتجاه المشرع منذ سنة ١٩٤٥ إلى إخضاع المجالس البلدية إلى تشريع واحد ، فإنه جرى أيضا على استثناء بعض المدن التى تحيط بها اعتبارات خاصة ، ونظمتها بقوانين مستقلة ومن أمثلة ذلك القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٩ بإنشاء مجلس بلدى لمدينة القاهرة ، والقانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٥٠ بإنشاء مجلس بلدى لمدينة الإسكندرية ، والقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٥٠ بإنشاء المجلس البلدى لمدينة بور سعيد والقانون رقم ٤٩٦ لسنة ١٩٥٤ بإنشاء مجلس بلدى مصيف رأس البر.

الثورة ونظام الإدارة المحلية :

لقد كان من الطبيعى أن تتولى الثورة اهتمامها لنظام الإدارة المحلية فى مصر ، باعتباره الدعامة الأساسية لتوطيد النظام الديمقراطى لأن هذا النظام يفسح للمواطنين أكبر مجال للمشاركة فى إدارة الخدمات المحلية ، والمعروف أن اهتمام المواطن بشئون وطنه الكبير ، ليس إلا فرعا من اهتمامه بوطنه الصغير (بلده وإقليمه) هذا فضلا عن أن التخطيط السليم يقوم أساسا على التعرف على رغبات المواطنين الحقيقية ووضع هذه الرغبات موضع الاعتبار ، فى حدود الإمكانيات الميسورة . والإدارة المحلية السليمة هى خير سبيل لإشراك المواطنين فى الخطط العمرانية ذات الطابع المحلى.

ولهذا فإن اللجنة التى شكلتها الثورة — فى السنوات الأولى برياسة المرحوم على ماهر ، درست موضوع الإدارة المحلية بعناية فائقة وقد فاضلت تلك اللجنة بين اتجاهين :

الأول : ويقتصر على تضمين الدستور المبادئ الأساسية التى تحكم اللامركزية الإقليمية على نحو ما فعل دستور ١٩٢٣ مع ترك التفاصيل للتشريع العادى.

والثانى : ويقوم على تضمين الدستور بعض المبادئ التفصيلية فى هذا الخصوص .

وقد رجحت اللجنة هذا الاتجاه الأخير ، على أساس أن مصر فى ذلك الحين ، كانت بحاجة إلى تنظيم الإدارة المحلية فى صلب الدستور حتى لا يسئ المشرع حريته فيما بعد .

وهذا هو المسلك الذى اعتنقه دستور جمهورية مصر الصادر سنة ١٩٥٦ ، فقد خصص لنظام الإدارة المحلية المواد من ١٥٧ إلى ١٦٦ وضمنها بعض الأسس التفصيلية اللامركزية .

وإذا كان الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة ــ الصادر فى سنة ١٩٥٨ والذى صدر فى ظله أول تشريع متكامل للإدارة المحلية فى عهد الثورة وهو القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ قد خلا من نصوص تنظيم الإدارة المحلية فإن مرجع ذلك إلى اختصاره ، وإلى طابعه المؤقت .

ولكن الحقيقة العلمية المسلم بها ، أن دستور سنة ١٩٥٨ كان مجرد امتداد لدستور جمهورية مصر الصادر سنة ١٩٥٦ ومن ثم فقد جاء قانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ أخذا بجميع الأسس المقررة فى دستور سنة ١٩٥٦ .

ولقد قرر قانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ فى مادته الأولى تقسيم الجمهورية بقرار من رئيس الجمهورية إلى وحدات إدارية هى : المحافظات والمدن والقرى ، محتفظا بذلك بذات التقسيم الذى كان ساريا قبل صدوره مع استبدال تسمية المحافظة بالمديرية ، ويكون من هذه الوحدات الثلاث الشخصية المعنوية ، على أن يمثل المحافظة مجلس المحافظة ، والمدينة مجلس المدينة والقرية أو مجموعة القرى المجاورة المجلس القروى .

ثم صدر بعد ذلك دستور سنة ١٩٦٤ منتهيا بالنسبة لبيان الوحدات الإدارية ذات الأسلوب الذى انتهجه دستور ١٩٥٦ من حيث أنه ترك تحديد هذه

الوحدات ومدى تمتعها كلها أو بعضها بالشخصية الاعتبارية من عدمه لتشريع يصدر فى هذا الشأن . وبصدور دستور جمهورية مصر العربية سنة ١٩٧١ صدرت تغييرات جوهرية فى نظام الإدارة المحلية انطلقت به خطوة هامة فى طريق تطوره تدعيما لديمقراطية الإدارة وتأكيدا لسلطة الشعب الفعلية فى مجال إدارة وتسيير مرافقه المحلية على مستوى المحافظات والمدن والقرى . وإلى تلك المبادئ التى قررها هذا الدستور يستند نظام الإدارة المحلية . ولقد أفرد الدستور لنظام الإدارة المحلية ثلاث مواد أولها المادة ١٦١ منه التى أشارت إلى الوحدات الإدارية المكونة لجمهورية مصر العربية أو ما يستجد منها طبقا لما تقتضيه المصلحة العامة إذ نصت على أن تقسيم الجمهورية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية منها المحافظات والمدن والقرى مع جواز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك وثانى تلك المواد المادة ١٦٢ وهى الخاصة بنظام تشكيل المجالس الشعبية المحلية فقد قررت تشكيل هذه المجالس تدريجيا على مستوى الوحدات الإدارية عن طريق الانتخاب المباشر على أن يكفل القانون للسلطة إليها تدريجيا وأضافت أن اختيار رؤساء ووكلاء المجالس يتم بطريق الانتخاب بين الأعضاء وثالث تلك المواد المادة ١٦٣ التى أوكلت إلى القانون طريقة تشكيل المجالس الشعبية واختصاصاتها ومواردها المالية وضمانات أعضائها وعلاقاتها بمجلس الشعب والحكومة ودورها فى إعداد وتنفيذ خطة التنمية وفى الرقابة على أوجه النشاط المختلفة .

وفى ظل دستور عام ١٩٧١ صدر قانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ فى شأن الحكم المحلى مقررا فى مادته الأولى أن المحافظات والمدن والقرى هى وحدات الحكم المحلى وان إنشاء هذه الوحدات وإلغائها يتم بقرار من رئيس الجمهورية ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية وأشارت الفقرة الثانية من ذات المادة إلى أنه يحدد نطاق المحافظة بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبى بالمحافظة وأتى فى

المادة الثانية منه بحكم حديث إذ نصت على أنه " يجوز إنشاء مناطق تضم عدة محافظات متكاملة اقتصاديا يصدر بشأنها وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجمهورية ... " نجد أن القانون لم ينص على منح تلك المناطق الشخصية المعنوية مكتفيا باعتبارها مجالا للتنسيق بين المحافظات المتكاملة اقتصاديا وذلك بهدف تيسير تنفيذ التخطيط الإقليمي .

وبصدور قانون الإدارة المحلية رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ أضاف بعدا جديدا إلى نظام الإدارة المحلية فى مصر حيث أضاف إلى التقسيم التقليدى للوحدات الإدارية وهى المحافظات والمدن والقرى وحدتين جديدتين هما المراكز والأحياء مع منح جميع هذه الوحدات الشخصية الاعتبارية .

وفى ٢٠ يونيو سنة ١٩٧٩ صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بإصدار قانون نظام الحكم المحلى مقررا فى الفقرة الثانية من المادة الثامنة من مواد إصداره إلغاء القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ومستبدلا فى الفصل الثانى من الباب الأول منه مجلس المحافظين باللجنة الوزارية للحكم المحلى ومضيفا فصلا ثالثا لذات الباب بعنوان الأقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الإقليمى ومتضمنا فى الجملة تعديلات مستحدثة فى نظام الحكم المحلى أشارت إلى ملامحها المذكرة الإيضاحية للقانون حيث عددتها فى :

١ ـــ دعم اختصاصات وحدات الحكم المحلى ومجالسها وإجراء تعديلات بشأنها من حيث التسمية والتشكيل والاختصاصات .

٢ ـــ استبدال المجالس التنفيذية باللجان التنفيذية لوحدات الحكم المحلى وتحويلها اختصاصات إيجابية محددة .

٣ ـــ دعم اختصاصات المحافظين بتوليهم جميع السلطات والاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء وذلك بالنسبة إلى جميع المرافق العامة التى تدخل فى اختصاصات

وحدات الحكم المحلى .

٤ ــ إلغاء اللجنة الوزارية للحكم المحلى واستبدال بمجلس المحافظين بها مشكلا برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية كل من الوزير المختص بالحكم المحلى وجميع المحافظين بما يسمح لهم جميعا مناقشة الأمور الهامة المتعلقة بنظام الحكم المحلى .

٥ ــ إنشاء الأقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الإقليمى .

٦ ــ زيادة الحد الأقصى للمواد الواردة لوحدات الحكم المحلى .

وفى ١٧ يونيو ١٩٨١ ــ أى بعد حوالى عامين من تاريخ صدور القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ــ صدر القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ويتكون من أربع مواد :

الأولى : تتضمن تعديلا لنصوص ٦١ مادة من القرار بقانون ٤٣ لسنة٧٩.

والثانية : تضيف ١٠ مواد جديدة للقرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

والثالثة : تنص على أن تشكل المجالس المحلية وفق أحكام هذا القانون وذلك بعد انتهاء المدة القانونية للمجالس الشعبية المحلية القائمة .

والرابعة : تنص على نشر القانون فى الجريدة الرسمية والعمل به من اليوم التالى لتاريخ نشره .

وفى هذا المقام يجدر بنا أن نشير بإيجاز إلى أهم التعديلات والإضافات التى جاء بها القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ (١) .

١ ــ زيادة اختصاصات المجالس الشعبية المحلية وزيادة عدد أعضائها على مستوى كافة الوحدات المحلية .

---

(١) راجع : الدكتور عبد المجيد عبد الحفيظ ، المرجع السابق ، ص ١٨٥ .

٢ ـــ قيام انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية على أساس القوائم الحزبية بحيث يضم تشكيل المجلس من أعضاء القائمة التى حصلت على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الانتخاب .

٣ ـــ استبعاد نظام الانتخابات التكميلية فى حالة خلو مكان أحد الأعضاء إذ وفقا للقانون يتم شغل المكان من الأعضاء المقيدين بالقائمة التى حصلت على الأغلبية المطلقة فى الانتخابات .

٤ ـــ إلغاء مجلس المحافظين وإنشاء المجلس الأعلى للحكم المحلى الذى لم توكل إليه إلا بعض اختصاصات المجلس السابق .

٥ ـــ تولى مجلس الوزراء الرقابة على أعمال المحافظات وتقييم أداء أعمالها .

٦ ـــ تقرير حق أعضاء المجالس المحلية على كافة المستويات فى تقديم الاستجوابات للمحافظين ورؤساء الوحدات المحلية الأخرى ورؤساء المصالح الحكومية والأجهزة التنفيذية والهيئات العامة فى نطاق الوحدة المحلية لمحاسبتهم فى الشئون الداخلة فى اختصاصاتهم .

٧ ـــ تدعيم اختصاصات المحافظين وتحديد علاقة المحافظ بالجامعات والمعاهد العليا التى تقع بدائرة المحافظة .

٨ ـــ استبعاد حالة الضرورة من الأحوال التى يجوز فيها لمجلس الوزراء حل المجلس الشعبى المحلى .

وبتاريخ ١٥ أبريل ١٩٨٢ صدر القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٨٢ بشأن تعديل بعض أحكام قانون نظام الحكم المحلى الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ويتكون من مادتين :

المادة الأولى : يستبدل بنص الفقرة الثانية من المادة (٢٥) والفقرة الثانية من

المادة (٣٠) من قانون نظام الحكم المحلى الصادر بالقانون رقـم ٤٣ لسـنة ١٩٧٩ النصان الآتيان: مادة (٢/٢٥) : ولا يجوز للمحافظ أن يكون عضوا بمجلس الشعب أو بمجلس الشورى أو المجالس الشعبية المحلية . مادة (٢/٣٠) : لا يجوز لنائب المحـافظ أن يكون عضوا بمجلس الشعب أو بمجلس الشورى أو المجالس الشعبية المحلية .

المادة الثانية : ينشر هذا القانون فى الجريدة الرسمية ويعمل به من اليوم التـالى لتاريخ نشره .

وبمطابقة نصوص القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، ٢٦ لسنة ١٩٨٢ يلاحظ أن القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٤٣ كان يحظر على المحافظ ونائبه أن يكون أى منـهما عضوا بمجلس الشعب أو بالمجالس الشعبية المحلية ، وعندما نشأ فى مصـر مجلـس الشورى ، حظر القانون ٢٦ لسنة ١٩٨٢ على كل من المحافظ ونائب المحـافظ أن يكون عضوا بمجلس الشورى بالإضافة إلى حظر العضويـة فى مجلـس الشـعب والمجالس الشعبية المحلية والذى كان واردا فى القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

وبتاريخ ١٩٨٨/٦/٩ صدر القانون رقم ١٤٥ لسـنة ١٩٨٨ ، حيـث استبدل عبارتا "الحكم المحلى" و " الوزير المختص بالحكم المحلى " بعبـارتى " الإدارة المحلية " و " الوزير المختص بالإدارة المحلية " وذلك فى المادة الأولى منه .

كذلك صدرت بعد ذلك عدة قوانين عدلت من نصوص قـانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتلك القوانين هى :

القانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٩ ، والقانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٩٦ ، والقـانون رقم ٢٢٥ لسنة ١٩٩٦ .

الفصل الخامس

الضوابط الدستورية للإدارة المحلية [١]

تتباين الدساتير فى أسلوب تناولها للإدارة المحلية وذلك تبعا لمدى اهتمامها بالإدارة المحلية وكذا تبعا لاختلاف ظروف المجتمعات المختلفة ، ورغم ذلك فقد تبين وجود سمات مشتركة تميز كل مجموعة من الدساتير عن غيرها ، فنجد أسلوب عدم النص على أية نصوص خاصة بالإدارة المحلية ، بينما نجد مجموعة أخرى تتبع أسلوب النص على أسس عامة وتفصيلية لنظام الإدارة المحلية . بينما نجد مجموعة ثالثة تتبع أسلوب النص على أسس الإدارة المحلية والإحالة فيما يتعلق بالتفصيلات إلى القانون .

وعلى ذلك نجد المجموعة الأولى لا تتضمن أية قيود دستورية على المشرع فيما يتعلق بتنظيم الإدارة المحلية ، بينما المجموعة الثانية تتضمن قيدا دستوريا على المشرع تجده عند محاولته إدخال تعديلات فى نظام الإدارة المحلية ، أما المجموعة الثالثة فهى وسط بين المجموعتين لأنها تتضمن أسسا عامة دستورية ، وتترك للمشرع حرية الحركة فى تحديد تفصيلات الإدارة المحلية .

وسوف نتناول كل أسلوب من هذه الأساليب فى فرع مستقل.

---

(١) راجع : الدكتور أنور رسلان : " الأسس الدستورية للإدارة المحلية ـــ دراسة مقارنة " ، مجلة القانون والاقتصاد ، جامعة القاهرة ، العددان ١ ، ٢ سنة ١٩٧٩ ، ص ٣٠٢ وما بعدها .

الفرع الأول
عدم النص فى الدستور على أسس الإدارة المحلية

يعتبر دستور الولايات المتحدة الأمريكية مثالا لهذا الأسلوب فلم يرد بـه ولا فى التعديلات التى أدخلت عليه أية نصوص تتعلق بالإدارة المحلية ، وبذلك لا تتمتـع وحدات الإدارة المحلية بأية ضمانات دستورية ، وليس معنى ذلك عدم وجود هـذا النظام إذ أن وحداته لا تتمتع بقدر من الاستقلال فى مواجهة السلطة المركزية لأنـه رغم عدم وجود نص دستورى للإدارة المحلية إلا أن الولايات المتحـدة الأمريكيـة تأخذ به تحت اسم الحكم المحلى.

الفرع الثانى
النص فى الدستور على بعض أسس الإدارة المحلية والإحالة فى التفصيلات إلى المشرع العادى

نصت بعض الدساتير على بعض أسس الإدارة المحلية ثم أحالت بعد ذلـك فى التفصيلات إلى المشرع العادى .

ويعتبر الدستور الفرنسى الصادر فى سنة ١٩٥٨ وكذا الدستور المصـرى الصادر فى سنة ١٩٧١ من هذا النوع من الدساتير .

ففى فرنسا : خصص الدستور الفرنسى الصادر سنة ١٩٥٨ الباب الحادى عشر للأحكام الخاصة بالوحدات الإقليمية ، ويتضمن هذا الباب عشرة مواد منـها مادة واحدة هى المادة (٧٢) أوضحت أسس الإدارة المحلية فى فرنسا ويجرى نصـها على النحو التالى :

"الوحدات الإقليمية فى الجمهورية هى البلديات والمحافظات وأقاليم مـا وراء

البحار، وكل وحدة إقليمية أخرى تنشأ بقانون . تدير هذه الوحدات شئونها بحرية بوساطة مجالس منتخبة وبالشروط المنصوص عليها فى القانون ، تكون مهمة مندوب الحكومة فى المحافظات والأقاليم تمثيل المصالح الحكومية والإشراف الإدارى وضمان احترام القوانين".

ويتضح من نص المادة (٧٢) المشار إليه ما يلى :

١ ـــ يحيل النص الدستورى للقانون بيان تفاصيل النظام .

٢ ـــ يحدد الدستور الوحدات المحلية وهى المحافظات والبلديات وأى وحدة إدارية محلية جديدة ينشئها المشرع العادى .

٣ ـــ يحدد القانون شروط إدارة الوحدات الإدارية وكذا قواعد نظامها الانتخابى لتشكيل مجالسها المحلية .

٤ ـــ يحدد المشرع المبادئ التى تحدد الاستقلال الإدارى والمالى واختصاص الهيئات المحلية .

وفى مصر : ورد النص على الأسس الدستورية للإدارة المحلية فى دستور ١٩٧١ فى المواد من ١٦١ حتى ١٦٣ حيث ورد النص فى هذه المواد على ما يلى :

مادة ١٦١ : " تقسم جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية منها المحافظات والمدن والقرى ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى يكون لها الشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك " .

مادة ١٦٢ : " تشكل المجالس الشعبية تدريجيا على مستوى الوحدات الإدارية عن طريق الانتخاب المباشر على أن يكون نصف أعضاء المجلس الشعبى على الأقل من العمال والفلاحين .

ويكفل القانون نقل السلطة إليها تدريجيا . ويكون اختيار رؤساء ووكلاء

المجالس بطريق الانتخاب من بين الأعضاء " .

مادة ١٦٣ : " يبين القانون طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية واختصاصاتها ومواردها المالية وضمانات أعضائها وعلاقاتها بمجلس الشعب والحكومة ودورها فى إعداد وتنفيذ خطة التنمية وفى الرقابة على أوجه النشاط المختلفة .

وبناء على تلك النصوص يتضح لنا أن دستور مصر الصادر سنة ١٩٧١ قد بين الأسس الدستورية للإدارة المحلية المتعلقة بأنواع الوحدات الإدارية ، وكيفية تشكيل المجالس المحلية ، والاختصاصات التى يقوم المشرع العادى بإصدار قوانين بشأنها ، وذلك على الوجه التالى :

أولا : وحدات الإدارة المحلية :

وحدات الإدارة المحلية هى المحافظات والمدن والقرى والوحدات التى ينشئها المشرع للمصلحة العامة ، وتتمتع بالشخصية المعنوية ، ويعتبر دستور ١٩٧١ ذا نظرة مستقبلية تنص على جواز إنشاء وحدات إدارية أخرى إذا دعت إلى ذلك المصلحة العامة ، وهو ما فعله المشرع ، فقد صدر القانون ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، ونص على أن وحدات الإدارية المحلية هي : المحافظات ـــ المراكز ـــ المدن ـــ الأحياء ـــ القرى ، وكل منها تتمتع بالشخصية المعنوية [١] :

ثانيا : تشكيل المجالس الشعبية المحلية بالانتخاب :

اشترط الدستور سنة ١٩٧١ أن تشكل المجالس الشعبية المحلية بالانتخاب المباشر وأن يكون نصف أعضاء المجلس من العمال والفلاحين ـــ كما اشترط أيضا

---

(١) المادة (١) من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ التى تنص على أن " وحدات الحكم المحلى هى المحافظات والمراكز والأحياء والقرى ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية...".

أن يكون اختيار رؤساء ووكلاء هذه المجالس بالانتخاب من بين الأعضاء .

ثالثا : المسائل التى يتم تحديدها بقانون :

حدد دستور سنة ١٩٧١ الأسس التى أشرنا إليها سلفا وأحال إلى المشـرع العادى المسائل التالية لإصدار قوانين بشأنها وهى :

١ ـــ طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية واختصاصاتها .

٢ ـــ الموارد المالية لتلك المجالس .

٣ ـــ ضمانات أعضاء المجالس الشعبية المحلية .

٤ ـــ علاقة تلك المجالس بكل من مجلس الشعب والحكومة .

٥ ـــ دور المجالس الشعبية المحلية فى إعداد وتنفيذ خطة التنمية .

٦ ـــ دور المجالس الشعبية المحلية فى الرقابة على أوجه النشاط المختلفة.

الفرع الثالث
النص فى الدستور على بعض أسس وتفصيلات الإدارة المحلية

وخير مثال على هذا النوع من الدساتير الدستور المصرى الصادر فى سـنة ١٩٥٦، حيث كان موضوع الإدارة المحلية من الموضوعات التى حظيت باهتمـام خاص فى لجنة المرحوم على ماهر لوضع مشروع الدستور ، وقد فاضلت اللجنـة المكونة لدراسة هذا الموضوع بين اتجاهين :

الأول : ويقتصر على المبادئ الأساسية التى تحكم اللامركزية على نحو مـا فعل دستور سنة ١٩٢٣ مع ترك التفاصيل للتشريع العادى . والثانى يقـوم علـى تضمين الدستور بعض المبادئ التفصيلية فى هذا الخصوص ، كمـا تفعـل بعـض

الدساتير الحديثة . وقد رجحت اللجنة هذا الاتجاه الأخير ، على أساس أن مصر ، فى حالتها الراهنة ، بحاجة إلى تنظيم الإدارة المحلية فى صلب الدستور حتى لا يسئ المشرع حريته فيما بعد [1] . وهذا هو المسلك الذى اعتنقه دستور جمهورية مصر الصادر سنة ١٩٥٦، فقد خصص لنظام الإدارة المحلية المواد من ١٥٧ إلى ١٦٦، وضمنها بعض الأسس التفصيلية اللامركزية على النحو التالى :

مادة ١٥٧ : " تقسم الجمهورية المصرية إلى وحدات إدارية ، ويجوز أن يكون لكل منها أو لبعضها الشخصية الاعتبارية وفقا للقانون . ويحدد القانون نطاق هذه الوحدات وينظم الهيئات الممثلة لها " .

مادة ١٥٨ : " يمثل الوحدة الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية مجلس يختار أعضاؤه بطريق الانتخاب ، ومع ذلك يجوز أن يشترك فى عضويته أعضاء معينون على الوجه المبين فى القانون " .

مادة ١٥٩ : " تختص المجالس الممثلة للوحدات الإدارية بكل ما يهم الوحدات التى تمثلها ، ولها أن تنشئ وأن تدير المرافق والأعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية بدائرتها وذلك على الوجه المبين فى القانون " .

مادة ١٦٠ : " جلسات المجالس الممثلة للوحدات الإدارية علنية ، ويجوز انعقادها فى جلسة سرية فى الحدود التى يقررها القانون " .

مادة ١٦١ : " تدخل فى موارد الوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى ، أصلية كانت أو إضافية وذلك كله فى الحدود التى يقررها القانون " .

مادة ١٦٢ : " تكفل الدولة ما تحتاجه الوحدات الإدارية ذات الشخصية

---

(١) راجع : الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٨ .

الاعتبارية من معاونة فنية وإدارية ومالية وفقا للقانون " .

مادة ١٦٣ : " ينظم القانون تعاون الوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية فى الأعمال ذات النفع المشترك ووسائل التعاون بينها وبين مصالح الحكومة" .

مادة ١٦٤ : " يعين القانون اختصاصات المجالس الممثلة للوحدات الإدارية والأحوال التى تكون فيها قراراتها نهائية ، وتلك التى يجب التصديق عليها من الوزير المختص " .

مادة ١٦٥ : " ينظم القانون الرقابة على أعمال المجالس الممثلة للوحدات الإدارية .

مادة ١٦٦ : " يجوز حل المجالس الممثلة للوحدات الإدارية وذلك بقرار من رئيس الجمهورية . وينظم القانون تأليف هيئة مؤقتة تحل محل المجالس خلال فترة الحل ".

الباب الثانى
مقومات الإدارة المحلية

تمهيد وتقسيم:

الإدارة المحلية ـــ كما سلف البيان ـــ هى أسلوب من أسـاليب الإدارة ، يقسم بمقتضاه إقليم الدولة إلى وحدات إدارية مستقلة ، ويعهد بجزء مـن الوظيفـة الإدارية فى الدولة إلى هذه الوحدات لكى تباشره فى نطاق إقليم معين أو منطقة معينة تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها.

ومن ثم فإن الإدارة المحلية تقوم على ركنين أساسيين هما : وجود هيئـات محلية مستقلة يعهد إليها بممارسة جزء من الوظيفة الإدارية ، والركـن الثـانى : أن تمارس تلك الوحدات وظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية .

وسوف نتناول فى هذا الباب مقومات الإدارة المحلية ونقسم الدراسة فيـه إلى فصلين على النحو التالى :

الفصل الأول : ممارسة الوظيفة الإدارية بواسطة هيئات محلية مستقلة .

الفصل الثانى : الرقابة المركزية على الهيئات المحلية .

على أنه مما يجب التنويه إليه أن تناول الفصلين المشار إليهما سوف يكون فى ضوء المبادئ العامة للإدارة المحلية مع التطبيق على كل من إنجلترا باعتبارها تمثل الـدول الأنجلوسكسونية ، وكذا التطبيق على فرنسا باعتبارها تمثل الدول اللاتينيـة وأخـيرا دراسة نظام الإدارة المحلية فى جمهورية مصر العربية .

الفصل الأول
ممارسة الوظيفة الإدارية
بواسطة هيئات محلية مستقلة

تمهيد وتقسيم :

الركن الأول من أركان الإدارة المحلية هو وجود هيئات محلية مستقلة تمارس جزء من الوظيفة العامة ويحدد نطاق تلك الممارسة بنطاق إقليم معين أو منطقة معينة.

ولكن كيف يتحقق هذا الاستقلال ، أو بعبارة أخرى كيف تصبح الهيئات المحلية مستقلة عن السلطة المركزية ، أو بمعنى ثالث ما هى مظاهر هذا الاستقلال ؟

إن مظاهر استقلال الهيئات المحلية تتمثل فيما يلى :

ـ الاعتراف بالشخصية القانونية لهذه الهيئات .

ـ تمتع الهيئات المحلية بموارد مالية مستقلة .

ـ وجود مجالس محلية مستقلة تمثل الهيئات المحلية وتعبر عن إرادتها .

وسوف نتناول كل مظهر من تلك المظاهر فى مبحث مستقل على النحو التالى :

المبحث الأول : الاعتراف بالشخصية القانونية للهيئات المحلية .

المبحث الثانى : تمتع الهيئات المحلية بموارد مالية مستقلة .

المبحث الثالث : وجود مجالس محلية مستقلة تمثل الهيئات المحلية وتعبر عن إرادتها .

المبحث الأول

الاعتراف بالشخصية القانونية للهيئات المحلية

تعد الشخصية المعنوية عنصرا من العناصر الرئيسية التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية فلا تعتبر وحدات هذا النظام أشخاصا إدارية مستقلة بدون اعتراف المشرع لها بالشخصية القانونية .

فالمحافظات (المديريات قديما) والمدن والقرى لم تكن تعد من الوحدات الإقليمية في مصر قبل اعتراف دستور سنة ١٩٢٣ بها كأشخاص إدارية عامة بمنحها الشخصية المعنوية .

والدستور المصري الحالي (الصادر سنة ١٩٧١) لم يعترف إلا بالمحافظات والمدن والقرى كوحدات إقليمية من وحدات نظام الإدارة المحلية وكأشخاص إدارية عامة تقوم بجانب الدولة ـــ بالرغم من أن نص المادة ١٦١ منه يجيز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية " إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك " .

ويتمتع الشخص الإداري العام بحقوق يشترك فيها مع أشخاص القانون الخاص وهي تثبت له بمجرد الاعتراف له بالشخصية المعنوية ، وهي أن الشخص المعنوي يتمتع بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان الطبيعية فله ذمة مالية مستقلة ، وأهلية في الحدود التي يقررها القانون ، وحق التقاضي ، وموطن مستقل ونائب يعبر عنه ، وإلى جوار هذه الحقوق فهناك نتائج مترتبة على الاعتراف بالشخصية المعنوية المستقلة للوحدات الإدارية يبرزها فقهاء القانون العام على الوجه التالي :

١ ـــ إذا كان الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدة الإدارية يترتب عليه قيام شخص إداري عام مستقل بجوار الدولة فإن هذا الاستقلال لا يكون مطلقا بل يظل

هذا الشخص الإدارى خاضعا لإشراف ورقابة الدولة .

٢ ـ للشخص الإدارى العام المستقل أمواله سواء أكانت هذه الأموال خاصة (دومين خاص) أم عامة (دومين عام) ويترتب على ذلك أنه ليس لشخص من أشخاص القانون العام أن يستعمل مالا خاصا بشخص معنوى آخر إلا بإذنه .

٣ ـ يترتب على استقلال الشخص الإدارى ـ أنه يمكن مقاضاته عن طريق ممثله دون حاجة إلى مقاضاة الدولة ، بل يجوز التقاضى بين أشخاص القانون العام .

٤ ـ أنه يترتب على استقلال الشخص الإدارى أن يستقل بموظفيه عن الدولة وتنظم علاقته بهذا الشخص تشريعات مستقلة ، ولا يمنع ذلك من خضوع هؤلاء الموظفين للتشريعات التى تحكم موظفى الدولة .

٥ ـ يترتب على استقلال الشخص الإدارى ـ عن الدولة ـ أن يكون له حق إصدار قرارات إدارية تخضع لكل ما تخضع له القرارات الإدارية الصادرة من الدولة من أحكام كما أن لهذا الشخص استخدام وسائل القانون العام فى تحقيق وظائفه .

٦ ـ على أن أهم نتيجة مترتبة على الاعتراف بالشخصية المعنوية بالنسبة لوحدات الإدارة المحلية هى أن يكون الشخص القانونى الذى يمثل الوحدة حق إشباع الحاجات التى تهم أفراد الجماعة المحلية فاعتراف المشرع بالشخصية المعنوية يعنى وجود حاجات لأفراد هذه الجماعة متميزة عن حاجات مجموع أفراد الدولة وأشد التصاقا بهم وأكثر خصوصية من تلك الحاجات العامة التى تهم أفراد الجماعة القومية ، وهذا هو الغرض الذى يسعى الشخص الإدارى المحلى لتحقيقه والذى ينحصر فى إشباع الحاجات التى تهم الجماعة المحلية وتمثل مصلحة أو فائدة أكيدة .

فالصفة المحلية للحاجات التى تتولى إشباعها الأشخاص الإدارية المحلية وأن مثلت قيدا على حريتها فى مباشرة اختصاصاتها إلا أنها تحدد فى الوقت نفسه نوع المرافق التى تتولى أداء الخدمات التى تشبع هذه الحاجات ومن ثم كانت التفرقة بين المصالح المحلية والمصالح القومية تفرقة أساسية وهامة لأنه على ضوء هذه التفرقة يترك أمر الإشراف على المصالح الأولى لمن يهمهم الأمر ، أى لأشخاص الإدارة المحلية حتى تتفرغ السلطة المركزية لرعاية المصالح القومية التى تهم أفراد الجماعة القومية .

المبحث الثانى

تمتع الهيئات المحلية بموارد مالية مستقلة

من المظاهر الأساسية لاستقلال المجالس المحلية أن يتاح لهذه المجالس موارد مالية تمكنها من إنشاء وإدارة المرافق العامة التى تؤدى خدماتها إلى إشباع حاجات السكان المحليين .

ويمكننا القول أنه بدون الموارد المالية تصبح وحدات الإدارة المحلية ـ وأيا كانت درجة استقلالها ـ عاجزة تماما عن أن تؤدى دورها فى تطبيق مبدأ التنمية اللامركزية أو فى تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية على المستوى المحلى ويضحى استقلالها مجرد استقلال نظرى بدون واقع عملى .

والموارد المالية لوحدات الإدارية المحلية تتمثل بصفة عامة فى القروض المحلية، والضرائب والرسوم المحلية ، والأموال التى يدفعها السكان المحليين نظير حصولهم على خدمات المرافق المحلية كمرفق المياه والكهرباء وغيرها هذا بالإضافة إلى إيرادات الأملاك المحلية والإعانات التى تحصل عليها الوحدات المحلية سواء من الحكومة أو الهيئات العامة وأخيرا ما يقدمه الأفراد والشركات الخاصة من هبات ووصايا للوحدات المحلية التى يتواجدون فى نطاقها الإقليمى .

ويرى الفقهاء أنه لكى تحقق الموارد العالية الاستقلال الفعلى أو العملى لوحدات الإدارة المحلية يجب أن تتوافر فيها عدة شروط تتمثل فيما يلى :

أ - أن تكون هذه الموارد ذات طابع محلى أى أن يكون وعاؤها أو الأصل الذى تربط عليه واقع فى نطاق الوحدة المحلية .

ب - أن تكون الموارد المالية المحلية متعددة ومتنوعة حتى تحقق نوعا من الكفاية لمواجهة كافة الأنشطة التى تباشرها الوحدات المحلية .

جـ - أن تتسم هذه الموارد بالمرونة حتى يمكن زيادتها كما ونوعا كلما زادت نفقات الهيئات المحلية .

د - أن تتسم الموارد المالية للوحدات المحلية بالذاتية بمعنى أن تستقل الوحدات المحلية بسلطة ربط وتحصيل ضرائبها ورسومها المحلية دون تدخل من جانب السلطة المركزية ، مع ملاحظة ضرورة أن يكون هناك تنسيق بين السياسة المالية للهيئات المحلية والسياسة المالية للدولة فى هذا الشأن .

هـ - مساهمة الحكومة المركزية ببعض الإعانات المالية حتى تستطيع الوحدات المحلية أن تقوم وتمول أنشطتها المختلفة فى حالة ما إذا كانت الموارد المالية المحلية عاجزة عن تمويل كل أنشطة الوحدات المحلية [1] .

---

(١) الدكتور محمود عاطف البنا : " الموارد المالية للهيئات المحلية " ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الثانى ، أغسطس ١٩٧٢ .

المبحث الثالث
وجود مجالس محلية مستقلة تمثل الوحدات المحلية وتعبر عن إرادتها

تمهيد وتقسيم :

يقوم نظام الإدارة المحلية فى جوهره على أن يعهد إلى أبناء الوحدة المحلية بأن يشبعوا حاجاتهم المحلية بأنفسهم ، فلا يكفى أن يعترف المشرع بأن ثمة مصالح محلية متميزة ، ولا يكفى منح الشخصية الاعتبارية للوحدة المحلية وإنما يجب أن يشرف على هذه المصالح المحلية من يهمهم الأمر وهم أبناء الوحدة المحلية .

ولما كان من المستحيل على جميع أبناء الإقليم أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة ، فإنه يتعين أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم، ومن ثم كان الانتخاب هو الطريقة الأساسية التى يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الوحدات المحلية.

وسوف نتناول فى هذا المبحث تنظيم الوحدات الإدارية المحلية موضحين فى البداية أسس ومبادئ هذا التنظيم من حيث ، حجم المجلس المحلى ، ومدى توافر الكفاية الإدارية والسياسية لأعضاء المجالس ، ونوع عضوية المجالس المحلية ، ومدة العضوية ، وشروط العضوية مع تطبيق ذلك فى كل من إنجلترا وفرنسا ومصر .

وعلى ذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب على النحو التالى :

المطلب الأول : أسس تنظيم المجالس المحلية .

المطلب الثانى : تنظيم المجالس المحلية فى الدول المقارنة .

المطلب الثالث : تنظيم المجالس المحلية فى جمهورية مصر العربية .

المطلب الأول
أسس تنظيم المجالس المحلية

تمهيد وتقسيم :

يقوم تنظيم المجالس المحلية على بعض المبادئ والأسس التى تتباين الـدول فى الأخذ بها وذلك من حيث مستويات الوحدات التى تمثلها المجالس المحلية ومن حيث أعداد أعضاء المجالس المحلية ، ومدى توافر الكفاءة السياسية والإدارية فى أعضاؤهـا، ونوع العضوية ، ومدة العضوية.

وسوف نتناول كل أساس من تلك الأسس والمبادئ فى فرع مستقل علـى النحو التالى :

الفرع الأول : مستويات الوحدات المحلية .

الفرع الثانى : أعداد أعضاء المجالس المحلية .

الفرع الثالث : مدى توافر الكفاءة السياسية والإدارية فى أعضاء المجالس المحلية .

الفرع الرابع : أنواع العضوية فى المجالس المحلية .

الفرع الخامس : مدة العضوية فى المجالس المحلية .

الفرع الأول
مستويات الوحدات المحلية

وحدات الإدارة المحلية وحدات متنوعة غير منقسمة تقسيما منطقيا، يمكـن أن يندرج تحتها نوع معين من الوحدات المتشابهة من حيث المساحة أو السـكان أو تشكيل هيئاتها الإدارية أو طرق إدارتها ، فهى بصفة عامة أنواع متعددة لا تسـتند فى

تقسيمها إلى أساس واحد ، فليست هناك قواعد جامدة تحكم هذا التقسيم [١] .

واستند فى تقسيم الوحدات الإدارية فى كثير من الدول إلى أسس تاريخية وجغرافية فى أغلب الأحوال ، أثرت فيها إلى حد ما بعض النواحي العملية مثل حجم السكان وطبيعة النشاط الاقتصادى .

وليس من شك أن تحديد الحجم الأمثل للوحدات المحلية وكذلك مستوياتها وأنواعها تعد من بين أعقد المشاكل التى تواجهها الدول المتقدمة والنامية على حد سواء ، فالظروف متغير من حين لآخر ، وأهداف الدولة من نظام الإدارة المحلية تتغير وبالتالى تحتاج الوحدات الإدارية المحلية إلى إعادة نظر فيها من حين لآخر .

إلا أنه يمكن الاهتداء إلى اعتبارات عامة لها تأثير كبير على أسلوب تحديد نطاق وأحجام الوحدات المحلية فى حال تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية نذكر منها [٢] :

١ـ مدى استعداد الدولة لبسط اللامركزية فى توزيع نشاطاتها ، ومدى قدرتها على التنسيق بين نشاطاتها ونشاطات الوحدات المحلية .

٢ ـ وحدة مصالح أهل الوحدة المحلية ورغباتهم والتوفيق بين المصلحة القومية والمصلحة المحلية .

---

(١) الدكتور محمد فتح الله الخطيب : " اتجاهات معاصرة " ، المرجع السابق ، ص ٦٣ وما بعدها .
ـ الدكتور ظريف بطرس : " الإدارة المحلية " ، المرجع السابق ، ص ١٠٧ وما بعدها .
ـ الدكتور عادل حمدى : " الاتجاهات المعاصرة للإدارة المحلية " ، المرجع السابق ، ص ١٩٨ وما بعدها .
ـ الدكتور طاهر مرسى عطية : " إدارة المدن الكبرى " ، المرجع السابق ، ص ١٥٣ وما بعدها .

(٢) الدكتور محمد عبد الله العربى ، المرجع السابق ، ص ٦١ .

٣ ـــ مدى توفر الموارد المالية الذاتية بالوحدة وعلاقاتها بالحاجات المحلية.

٤ ـــ مدى توفر حد أدنى من الكفاية فى إنجاز الوحدات المحلية لما يناط بهـــا مـــن اختصاصات لا سيما التى يحتاج فى تنفيذه إلى دراية معينة .

٥ـــ الظواهر الطبيعية ، بما فى ذلك الحدود الملائمة ووسائل الاتصال بمركز الوحـــدة الإدارية .

٦ ـــ درجة المستوى الثقافى العام لدى المواطنين .

كل هذه الاعتبارات لها صلة بالكيفية التى تختارها الدولة فى تقسيم وتحديـــد حجم الوحدة الإدارية ذات شخصية معنوية قائمة بذاتها ، تمثلها مجالس محلية منتخبة.

وتختلف الدول فيما بينها فى تحديد مستويات وحداتها المحلية تبعا لاختـــلاف ظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتاريخية بالإضافة إلى الاعتبارات المشـــار إليها .

الفرع الثانى

أعداد أعضاء المجالس المحلية

يختلف عدد أعضاء المجلس المحلى باختلاف حجم الوحدة المحلية التى يمثلـــها وباختلاف صفتها القانونية .

وإذا كان لا يوجد ـــ من الناحية النظرية ـــ قواعد جامدة تربط بين عـــدد أعضاء المجلس المحلى وبين حجم الوحدة التى يمثلها إلا أننا يمكننا القول ـــ على الأقـل من الناحية المنطقية ـــ بضرورة وجود تناسب بين عدد أعضاء المجلس المحلى وبـــين حجم الوحدة المحلية التى يمثلها ، بحيث كلما زاد حجم الوحدة المحليـــة زاد عـــدد أعضاء المجلس المحلى الذى يمثلها.

وبصفة عامة لا يوجد معيار واضح ومحدد لعدد أعضاء المجـــالس المحليـــة ،

حيث أن هناك اختلافات كبيرة بين الدول المختلفة فى هذا الشأن، وحتى بين الوحدات المحلية داخل الدولة الواحدة سواء على مستوى واحد أو على مستويات مختلفة .

ويجمع الفقهاء على وجود عدة عوامل لها تأثير فى تحديد عدد أعضاء المجلس المحلى وتتمثل تلك العوامل فيما يلى :

أولا : حجم الوحدة المحلية نفسها ، من حيث عدد السكان والمساحة ، حيث أن حجم العضوية يتناسب طرديا مع الكثافة السكانية فى معظم الدول ، وكذلك مع المساحة الجغرافية فى حالة ما تكون هناك كثافة سكانية ملموسة فوق الإقليم المحلى ، فيزيد حجم العضوية كلما زادت الكثافة السكانية واتسعت رقعة الوحدة المحلية .

ثانيا : درجة التقدم الحضارى ، حيث أن هذا التقدم مرتبط بنظام معقد للخدمات ولهذا فإن درجة التقدم الحضارى تتناسب طرديا مع حجم العضوية أيضا .

ثالثا : توفير عدد كاف من الأعضاء يوفر للمجلس المحلى القدرة على تشغيل لجانه المختلفة .

رابعا : يتأثر عدد أعضاء المجالس المحلية فى دولة معينة بطبيعة النظام الذى تتبعه الدولة فى تنظيم وحداتها المحلية وما إذا كانت تتبع نظام وحدة النمط أو نظام اختلاف النمط ، حيث أن وحدة النمط تخلق نوعا من التقارب فى حجم العضوية بين الهيئات المحلية فى الدولة الواحدة ، إن لم تخلق نوعا من التطابق ، وخاصة بين الهيئات من المستوى الواحد ، كما هو الحال فى مصر وفرنسا .

أما اختلاف النمط فإنه يعطى لكل هيئة محلية حجما مناسبا لها، وبغض النظر عن التجانس مع غيرها ولو على نفس المستوى وهذا واضح فى النظام الإنجليزى والنظام السويسرى .

خامسا : يتأثر عدد أعضاء المجالس المحلية فى كل دولة باعتبارات مدى توافر الكفاية السياسية والإدارية فى الأفراد الذين يمكن أن يشغلوا عضوية المجلس المحلى [١] .

وإذا كان ما سبق هى العوامل التى قال بها الفقهاء والتى لها تأثير فى تحديد عدد أعضاء المجلس المحلى إلا أن التحديد الفعلى لعدد أعضاء المجلس المحلى إنما يتم بمقتضى قانون إنشاء المجلس ، ويجوز تغير هذا العدد بالزيادة أو النقصان عن طريق تعديل هذا القانون .

الفرع الثالث

مدى توافر الكفاءة السياسية والإدارية فى أعضاء المجلس المحلى

يرى بعض الفقهاء أنه كلما زاد عدد أعضاء المجلس المحلى كلما كان المجلس ذو كفاءة سياسية بينما تقل كفاءته الإدارية والعكس صحيح بمعنى أنه كلما قل عدد أعضاء المجلس زادت كفاءته الإدارية وقلت كفاءته السياسية وسوف نتناول فيما يلى بيان هذا الرأى بشقيه ثم نوضح بعد ذلك رأينا فى الموضوع .

أولا : زيادة عدد أعضاء المجلس المحلى تؤدى إلى زيادة كفاءته السياسية :

يرى بعض الفقهاء أنه لما كان المجلس يشكل من أعضاء يمثلون أهل الوحدة المحلية ، فإنه لكى يكون هذا التمثيل صحيحا يجب أن يعكس تشكيل المجلس الاتجاهات المحلية المختلفة ، ويسمح للأعضاء بالاتصال الدائم الفعال بأهالى أقسامهم

---

(١) لا يوجد توحيد فى أعداد المجالس المحلية فى دول العالم المختلفة ، ونستطيع أن نذكر هنا على سبيل المثال أن عدد أعضاء المجلس المحلى فى سويسرا يتراوح ما بين ٤٥ إلى ١٠٠ عضو حسب مستوى المجلس وموقعه . وأكبر مجلس مدينة فى العالم هو مجلس مدينة موسكو حيث يبلغ عدد أعضاؤه ١٤٠٠ عضوا ، بينما لا يزيد أعضاء المجالس فى المدن الأوروبية بصفة عامة عن ١٠٠ عضو .

الانتخابية ، وهذا يتطلب تمشى حجم المجلس المحلى مع حجم الوحدة المحلية التى يمثلها ، وبالتالى كبر هذا الحجم وعلى الأخص فى المدن الكبرى وهو ما يمكن التعبير عنه بالكفاية السياسية .

وليس من شك أن هناك ارتباطا قويا بين حجم المجلس المحلى من حيث الكبر أو الصغر وحجم سكان الوحدة الإدارية ، وبالتالى فعالية مداولاته ومقرراته .

لذلك فإن المساحة الجغرافية للمنطقة وعدد السكان المقيمين ضمنها ومدى توفر وسائل النقل والاتصالات فيها وتجانس سكانها أو وجود اقليات ضمنهم تلعب دورا فى تحديد عدد الأعضاء وبالتالى حجم المجلس وإمكانية قيامه بالواجبات المطلوبة منه بشكل فعال .

فمن الملاحظ أن حجم المجلس المحلى يزداد كلما ازداد عدد سكان المنطقة المحلية وتعددت الأقليات فيها خاصة إذا كان أسلوب اختيار الأعضاء يركز على تخصيص مقاعد فى المجلس للأقليات المختلفة فيها .

فالاعتبارات السياسية تتوطد وتتدعم كلما اتسعت رقعة التمثيل السياسى ، وهذا ما يحققه كبر حجم العضوية الذى يتناسب طرديا مع نسبة التمثيل الشعبى [(١)] .

ثانيا : قلة عدد أعضاء المجلس المحلى تؤدى إلى زيادة كفاءته الإدارية :

وكما رأى بعض الفقهاء أن زيادة عدد أعضاء المجلس المحلى تؤدى إلى زيادة كفاءته السياسية ، يرون هم أيضا أن قلة عدد أعضاء المجلس تؤدى إلى زيادة كفاءة المجلس الإدارية .

ويقولون شرحا لوجهة نظرهم : أن الكفاية الإدارية تتطلب أن يكون عدد العضوية فى المجلس المحلى قليلا ، وذلك حتى تكون هنالك نقطة نهاية للمناقشات التى

---

(١) الدكتور عبد المعطى عساف : " مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها " ، ص ٣٣ .

تدور فى المجالس المحلية ، وحتى تتوافر القدرة على اتخاذ القرارات القوية والفعالـــة ، بعيدا عن عمليات التوفيق التى تخلو من ضعف فى الغالب ، هـــذا بالإضافــة إلى أن حجم العضوية الصغير لا يجبر المجلس على اتخاذ قرار توفيقى أو وسطى [١] .

الأمر الذى لاشك فيه أن المجالس المشكل من ثلاثين عضوا يكـــون أقـــدر على مناقشة المسائل التى تعرض عليه بكفاية أكبر من المجلس المشكل مـــن " ١٥٠ " عضوا مثلا، لأن قلة عدد أعضاء المجلس المحلى يعطى جميع الأعضاء فرصة المشـــاركة فى المناقشات ، الأمر الذى يزيد من جدية هذه المناقشات وفاعليتها ، فـــإذا مـــا زاد حجم المجلس المحلى عن حد معين فإن ذلك يؤدى بالضرورة إلى حصر المناقشات فى عدد قليل من الأعضاء ، بينما يبقى بقية الأعضاء صامتين ، لأن إتاحـــة الفرصـــة لاشتراك جميع الأعضاء فى المناقشات يؤدى إلى تشعب المناقشات وكـــثرة الجـــدل حول مسائل قد لا تكون أكثر من إجراءات .

هذا فضلا عن أنه يؤدى إلى تعدد اجتماعات المجلس ، وحيث أن العضويـــة فى غالبية النظم هواية لا يتقاضى عنها الأعضاء مقابلا فى صورة مرتبات أو مكافـــآت فإن تعدد اجتماعات المجلس تؤدى بالضرورة إلى كثرة تغيب الأعضـــاء ، فتتخـــذ القرارات بحضور قلة من الأعضاء ، ويكثر تفويض الكثير من سلطات المجلـــس إلى هيئة موظفيه .

ثالثا : رأينا بشأن عدد أعضاء المجلس المحلى :

يتضح لنا من الرأى السابق أن هناك تعارضا وتناقضا بين متطلبات الكفايـــة السياسية ومتطلبات الكفاية الإدارية ، فالأولى تسعى لأن يكون حجم المجلس المحلـــى كبيرا ليكون قادرا على تمثيل مختلف الفئات للمجتمع المحلى وتحقيقا لمبدأ الديمقراطيـــة

---

(١) الدكتور عبد المعطى عساف ، والدكتور هـــانى يوســـف : " مبـــادئ الإدارة المحليـــة وتطبيقاتها " ، المرجع السابق ، ص ٣٤ .

والثانية تسعى لأن يكون حجم المجلس المحلى محدودا وصغيرا ليكون المجلس المحلى أكثر جدية وأن يكون قادرا على اتخاذ القرارات بأقل وقت ممكن .

ونحن نرى أن هذا الرأى برغم وجاهته إلا أننا لا نأخذ به بصفة مطلقة بل لنا بعض الملاحظات عليه وتتمثل تلك فى أن زيادة أعضاء المجلس المحلى كما أن له بعض المميزات من الناحية السياسية له أيضا بعض المميزات من الناحية الإدارية وكما أن له بعض العيوب من الناحية الإدارية له أيضا بعض العيوب من الناحية السياسية .

وكذلك الحال بالنسبة للمجالس المحلية قليلة العدد من حيث عدد أعضائها فكما أن لها مميزات إدارية لها أيضا مميزات سياسية وكما أن لها عيوب من الناحية السياسية لها أيضا عيوب من الناحية الإدارية .

وسوف نتناول فيما يلى مزايا وعيوب المجالس المحلية كبيرة الحجم ، ثم نوضح بعد ذلك مزايا وعيوب المجالس المحلية قليلة الحجم وأخيرا نوضح رأينا فى عدد أعضاء المجلس المحلى .

أ ــ مزايا وعيوب المجالس المحلية كبيرة الحجم :

ــ مزايا المجالس المحلية كبيرة الحجم :

تتمثل مزايا كبر حجم المجلس المحلى فيما يلى :

١ ــ أنه يسمح بتمثيل الاتجاهات المحلية المختلفة .

٢ ــ أنه يوفر العدد الكافى لعضوية اللجان المختلفة التى يرى المجلس تشكيلها .

٣ ــ أنه يقوى احتمالات توفير كفايات أكثر فى عضوية المجلس .

٤ ــ أنه يحقق ربط جمهور أكبر بالمجلس المحلى .

ـ عيوب كبر حجم المجلس المحلى :

تتمثل عيوب كبر حجم المجالس المحلية بصفة عامة فى : أن كبر حجم المجلس يقلل من فعالية مناقشاته ومداولاته كجهاز تقريرى وبالتالى تؤثر على إنتاجية المجلس ، كما أن الأعضاء يزداد تغيبهم عن حضور الجلسات نتيجة لطول المناقشات ولوجود أعمال أخرى خاصة بهم .

ومن ثم فإن العبء الأكبر من العمل الذى كان من المفروض أن تقوم به هذه المجالس يحال إلى أجهزة أخرى أو التفويض به للجان التنفيذية المنبثقة من هذه المجالس أو إلى الموظفين التنفيذيين .

ب ـ مزايا وعيوب المجالس المحلية قليلة الحجم :

ـ مزايا المجلس المحلى قليل العدد :

ـ أن المجلس المحلى قليل الحجم يكون أكثر فاعلية وأسرع فى اتخاذ القرارات من المجلس الكبير الحجم لأن المجلس الأول لا يستغرق وقتا طويلا فى المداولات التى تسبق اتخاذ القرارات نظرا لقلة عدد أعضاؤه بعكس النوع الثانى من المجالس المحلية .

ـ أن قلة عدد أعضاء المجلس المحلى واتساع نطاق الفرصة المتاحة للأعضاء فى اتخاذ القرارات قد يضاف إلى هيبة ومكانة عضو المجلس المحلى فى نطاق وحدته المحلية، وبين المواطنين المحليين ، كما أنها فضلا عن ذلك تزيد من فرص اختيار عناصر جديدة وجيدة لتمثيل المواطنين فى المجالس المحلية .

ـ عيوب المجلس المحلى قليل العدد :

يعاب على المجالس المحلية ذات العدد المحدود من الأعضاء ، من أنها لا تتيح الفرصة الكافية للتعبير عن الرأى العام المحلى ، وآراء الجماعات المختلفة المكونة له ،

وبصفة خاصة الأقليات ، وإلى عدم إمكانية تشكيل لجان عديدة والمساهمة فيها لقلة عدد الأعضاء ، هذا بالإضافة إلى أن صغر حجم المجلس المحلى يعد قيدا على ديمقراطيته وطابعه الشعبى والتمثيل [١] .

جـ - رأينا فى حجم المجلس المحلى :

إن محاولة إيجاد توازن بين الاعتبارات السياسية والاعتبارات الإدارية يقتضى تحديد الحجم المناسب للعضوية فى المجالس المحلية ، ولقد سبق أن أشرنا فى الفصل السابق إلى مزايا وعيوب الاعتبارات السياسية والإدارية .

لذلك فإن المجلس المتوسط الحجم يعتبر من حيث عدد الأعضاء الحل الأفضل على أن يأخذ بالاعتبار الاعتبارات السياسية والإدارية .

ولاشك أن تحديد الحجم المناسب للعضوية بالمجالس المحلية يعتمد على نطاق وحجم الوحدة المحلية من جهة ، وعلى ظروف كل دولة وفلسفتها السياسية والاجتماعية والاقتصادية ، والأهداف المنوى تنفيذها فى المجلس المحلى من جهة أخرى .

إلا أن الكفاية الحقيقية لنظام تشكيل المجالس المحلية يعتمد على وعى الناخبين ومدى تحررهم من مصالحهم الشخصية أو العائلية أو الطائفية .

فلابد من توفر حد أدنى من الكفايات البشرية حتى تستطيع الوحدات المحلية إنجاز ما يناط بها من اختصاصات ، لا سيما الاختصاصات التى تحتاج فى تنفيذها إلى دراسة فنية .

والكفايات البشرية يجب أن تتوفر فى العاملين بالوحدات الإدارية من إداريين

---

(١) الدكتور صبحى محرم ، الدكتور محمد الخطيب : " اتجاهات معاصرة فى نظام الحكم المحلى " ، المرجع السابق ، ص ١٣٢ .

أو فنيين أو مهنيين ، بالإضافة إلى أن تتوافر لدى أعضاء المجالس المحلية النيابية ، الـتى يقع عليها عبء اتخاذ القرارات ورسم السياسات ، وفى هذا الصدد يجب عند تحديد حجم الوحدة الإدارية ونطاقها أن يوضع فى الاعتبار مدى قدرة هذه الوحدة علـى إفراز العناصر القادرة على الترشيح والعمل كأعضاء فى المجالس المحلية لتحقيق المـهام الملقاة على عاتق المجلس المحلى [١] .

ونحن نرى أنه حتى يتحقق التوازن والتوفيق بين اعتبارات الكفاية السياسية ، واعتبارات الكفاية الإدارية فى حجم المجلس المحلى ، يجب أن يكون حجم المجلـس معتدلا بحيث يكون ملائما للقيام بالمسئوليات الملقاة على عاتقه فلا يكون كبيرا جـدا إلى الحد الذى يعطل عملية اتخاذ القرار ولا صغيرا جدا إلى الحد الذى لا يستطيع معه أن يعكس الاتجاهات المحلية المختلفة ويمثل كافة فئات المجتمع المحلى .

وأرى أن العدد المناسب لأعضاء المجلس المحلى يتراوح ما بين (٩) أعضـاء إلى (٦٠) عضوا بحسب نوع المجلس المحلى ومساحة المنطقة الـتى يمثلـها وكثافـة السكان فيها.

الفرع الرابع

أنواع العضوية فى المجالس المحلية

يقصد بأنواع العضوية فى المجالس المحلية أسلوب أو طريقة شـغل مقـاعد عضوية المجالس المحلية . وتوجد عدة طرق يجرى اتباعها لاختيار أعضـاء المجـالس المحلية، وتتمثل هذه الطرق فى طريقة الانتخاب المباشر، وطريقة التعيـين ، وطريقـة الجمع بين الانتخاب والتعيين .

---

(١) الدكتور محمد الخطيب ، الدكتور صبحى محرم : "اتجاهات معاصرة فى الحكم المحلـى"، المرجع السابق ، ص ٦٧ .

ولما كانت طريقة الانتخاب تحقق استقلال أكبر للوحدات المحلية عن السلطة المركزية لذلك يعدها بعض الفقهاء ركنا أساسيا من أركان الإدارة المحلية بينما لا يعدها البعض الآخر كذلك .

ومن أجل هذا سوف نتناول فى هذا الفرع طرق اختيار أعضاء المجالس المحلية ثم بعد ذلك المفاضله بين الانتخاب والتعيين كطريقة من طرق اختيار أعضاء المجالس المحلية مع بيان رأينا فى هذا الشأن .

أولا : طرق اختيار أعضاء المجالس المحلية :

تتمثل طرق اختيار أعضاء المجالس المحلية فى ثلاثة طرق هى طريقة الانتخاب المباشر ، وطريقة التعيين ، وطريقة الجمع بين الانتخاب والتعيين .

أ ـــ اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب المباشر :

ويتم فى هذا الأسلوب انتخاب كامل أعضاء المجلس المحلى مباشرة من قبل سكان الوحدة المحلية ، ويجرى ذلك بواسطة قيام عدد من سكان المنطقة بترشيح أنفسهم للانتخابات بشكل مستقل أو ضمن قائمة أحد التجمعات السياسية ، وهناك العديد من دول العالم تأخذ بأسلوب الانتخاب المباشر لاختيار أعضاء مجالسها المحلية ، كالولايات المتحدة وفرنسا والمملكة المتحدة ومصر ، ويمكن ضمن هذه الطريقة تخصيص نسبة من مقاعد المجلس المحلى للأقليات فى المنطقة بحيث تقوم كل أقلية بانتخاب من يمثلها فى المجلس المحلى ومن ثم يتضمنه المجلس المحلى من يمثل كل اتجاه من الاتجاهات المختلفة فى الوحدة المحلية .

ب ـــ اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق التعيين :

ويتم فى هذا الأسلوب تعيين أعضاء المجلس المحلى بواسطة السلطة المركزية التى تختار بناء على توصية ممثلها فى المنطقة المحلية ، أشخاصا لعضوية المجالس .

أن الهدف من ذلك هو ضمان وجود رؤساء الدوائر الحكومية وبعض الشخصيات القيادية الهامة فى الوحدات المحلية ، بالإضافة إلى وجود أشخاص لديهم خبرات ويحملون مؤهلات ضرورية .

وتتبع هذه الطريقة فى عدد من الدول النامية حيث يتم بموجبها تعيين أعضاء المجلس المحلى من فئات مختلفة من السكان الذى يمثلون قبائل معينة أو قطاعات من السكان كالتجار والموظفين وغيرهم .

ومن الدول التى تأخذ بهذه الطريقة دول مجلس التعاون الخليجى وأبو ظبى وسلطنة عمان وقطر .

جـ ـ اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الجمع بين الانتخاب والتعين :

ويتحقق هذا الأسلوب بقيام سكان الوحدة المحلية بانتخاب عدد من أعضاء المجلس المحلى بشكل مباشر بحيث تكون الأكثرية لهؤلاء الأعضاء المنتخبين وتقوم السلطات المركزية ممثلة فى وزارة للإدارة المحلية أو إحدى الوزارات الأخرى ، وبناء على توصية من ممثل السلطة المركزية فى المنطقة المحلية ، بتعيين عدد من الأشخاص ، والهدف من ذلك هو تطعيم المجلس المحلى بالكفاءات عن طريق تعيين أشخاص مؤهلين لهذه الغاية [١] . وهناك العديد من الدول النامية التى تتبع هذه الطريقة فى اختيار أعضاء مجالسها المحلية .

ثانيا : مبدأ الانتخاب كركن من أركان الإدارة المحلية :

مبدأ انتخاب أعضاء الهيئات المحلية مبدأ قديم ارتبطت نشأته منذ قرنين من الزمان بالقيم السائدة فى ذلك الوقت فى المجتمعات الغربية فلقد كان الانتخاب هو

---

(١) الدكتور محمد عبد الله العربى ، مقال بعنوان " تشكيل المجالس المحلية " ، مجلة العلوم الإدارية ، ١٩٦٧ ، ص ٦٩ .

الوسيلة العملية لتحقيق الديمقراطية وتغلغلها فى دولة ما بمقدار الزيادة فى عدد الأفـــراد المساهمين فى عضوية المجالس المحلية . كما كان الانتخاب الوســـيلة لان يستشــعر الأفراد بأن لهم الحرية والاستقلال فى اختيار من يمثلهم فى مباشرة شئونهم المحلية ، وما يترتب على ذلك من حرية هؤلاء النواب فى البت واتخاذ القرارات فى المسائل الـــتى تخص هؤلاء الأفراد استقلالا عن السلطة المركزية .

وقد اختلف الفقهاء بين مؤيدين ومعارضين لمبدأ الانتخـــاب كأســلوب لاختيار أعضاء المجالس المحلية .

أ ــ رأى المؤيدين لمبدأ انتخاب أعضاء المجالس المحلية :

يرى غالبية الفقهاء [1] أن الانتخاب هو الطريقة الأساسية لاختيار أعضــاء المجالس المحلية ويستندون فى رأيهم على عدة اعتبارات بعضها سياسى والبعض الآخر أدارى وذلك على النحو التالى :

١ ــ أن الإدارة المحلية تعتبر امتدادا للديمقراطية السياسية على نطاق محلـــى ، فتدريب الشعب على تحمل مسئولياته وتقدير حاجاته وتكوين رأى هام محلى يرتبـط

---

(١) راجع فى الفقه المصرى :
ــ الدكتور توفيق شحاته ، مبادئ القانون الإدارى ، ١٩٥٥ ، ص ١٧٧ .
ــ الأستاذ الدكتور / سليمان الطماوى : " الوجـــيز فى القـــانون الإدارى " ، المرجــع السابق ، ص ٦٧ .
ــ الدكتور رمزى الشاعر : " نظم الإدارة المحلية " ، المرجع الســـابق ، ص ٨٠ ومـــا بعدها .
ــ الدكتور أحمد كمال أبو المجد ، المرجع السابق ، ص ٥٧ وما بعدها .
ــ الدكتور ثروت بدوى : " النظم السياسية " ، المرجع السابق ، ص ٨٩ .
ــ الدكتور يحيى الجمل ، المرجع السابق ، ص ١٩ .
ــ الدكتور محمود عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ١٢٠ .
ــ الدكتور عادل حمدى : " الاتجاهات المعاصرة " ، المرجع السابق ، ص ١١٥ .

بالرأى القومى الذى يقوى بنيان المجتمع وتماسكه كذلك الذى تفرضه طبيعة العمل للمجتمع المحلى ، كل ذلك لا يتحقق إلا عن طريق أسلوب الانتخاب [١] .

٢ ـ يعمل أسلوب الانتخاب على تجديد الدم فى المجالس المحلية باستمرار وهذا ما يشكل أهم الدعامات الديمقراطية التى تهدف دائما إلى تحقيق الإدارة الجماهيرية وتوسيع رقعة ممثليها ، وتجددها ، حتى لا يحدث خلل فى جهاز التوازن الديمقراطى .

٣ ـ أن الإدارة المحلية تقوم على إدارة المصالح المحلية بواسطة أشخاص يدركون طبيعة هذه المصالح ويتأثرون بها الأمر الذى يتعين معه أن تكون الهيئات المحلية التى تشرف على إدارة هذه المصالح هيئات منتخبة .

٤ ـ أن فكرة التمثيل الشعبى فى المجالس النيابية ، أو المجالس الشعبية هى فكرة أصيلة ونابعة من مبدأ " كل السلطة للجماهير ، لان ناخبى المجالس المحلية عن ناخبو المجالس التشريعية ، فإذا كان لهم حق انتخاب ممثليهم فى مجالس المحلية الأقل شأنا ، والتى تشرف على رعاية المصالح المحلية والتى يدركونها جيدا ، فإن من حقهم انتخاب ممثلهم فيما هو أعظم شأنا وأجل خطرا .

٥ ـ يحول وجود الأعضاء المنتخبين دون أن تمارس السلطة المركزية ضغوطا عليهم . حيث أن ولاءهم للجماهير التى هى مصدر سلطتهم ووجودهم وليس للسلطة المركزية ، وهذا على عكس الوضع فى حالة ما يكون الأعضاء معينين، حيث يكون ولاؤهم مزدوجا ومتحيزا للسلطة المركزية كمصدر لوجودهم.

٦ ـ إن أسلوب الانتخاب يحقق مبدأ إدارة الشعب لنفسه عن طريق اختيار ممثليه من أبناء الإقليم أو البلدة ليشرف على مصالحهم من يهمهم الأمر

---

(١) Harold J. Ladki A Grammar of politics, Allen and Unwin., London, 5th ed. 1948, pp. 417-18.

بأنفسهم[١] .

وهذا بالطبع يخلق الحافز الهائل لدى الجماهير لتقدم كافة مساعداتها ولتساهم فى برامج المساعدة الذاتية ، الأمر الذى يسارع فى عملية التنمية .

كما أنه يقلل من مقامة الجماهير لأية تغييرات تقوم بها السلطات المحلية من أجل تحسين نظام سير العمل . مادامت أن هذه السلطات تتحدث بلغة القوم ، فالإدارة المحلية هى نظام شعبى ، تقتطع قدرا من سلطات الدولة إلى هيئات منتخبة بواسطة الشعب .

٧ ــ يوفر مبدأ الانتخاب العناصر التى تكون أقدر من غيرها على تفهم المصالح المحلية والتأثر بها والاستجابة لها ، وذلك لأن هذه العناصر تكون من أبناء الوحدة المحلية الذين يعايشون قضاياها اليومية باستمرار ومن مصلحتهم العمل على حلها .

ب ــ رأى المعارضين لمبدأ انتخاب أعضاء المجالس المحلية :

تعرض مبدأ الانتخاب كأسلوب لاختيار أعضاء المجالس المحلية للنقد من جانب بعض الفقهاء الفرنسيين والمصريين[٢] . وقد ذهب أنصار هذا الرأى إلى القول بأنه لا يجب الربط بين نظام اللامركزية الإقليمية وضرورة اختيار أعضاء المجالس الممثلة لها بالانتخاب . ذلك أن الركن المعتبر فى هذا النظام هو استقلال الهيئات المحلية ، وهذا الاستقلال لا يتحقق فقط بانتخاب أعضاء هذه الهيئات إذ قد يتحقق بوسائل أخرى عديدة منها الصلاحية التى يستمدها أعضاء هذه المجالس من القانون والتى تتمثل فى اتخاذ قرارات نهائية ذات صفة تنفيذية ، ومنها أيضا تعيين هؤلاء الأعضاء مع منحهم ضمانة عدم القابلية للعزل وهكذا .

---

(١) الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٦٧ .

(٢) الدكتور فؤاد العطار : "القانون الإدارى" ، ١٩٥٥ ، ص ١٦٢ .

وعلى ذلك إذا جاز القول بأن أعضاء الهيئات اللامركزية الإقليمية يختارون عادة عن طريق الانتخاب فليس ثمة ما يحول دون تحقيق النظام اللامركزى عن طريق تعيين هؤلاء الأعضاء بواسطة السلطة التنفيذية من بين سكان الإقليم بشرط أن يكفل لهم استقلالهم فى إدارة مصالح الإقليم الذاتية [(١)] .

ويبرر أصحاب هذا الرأى وجهة نظرهم بالحجج التالية :

١ ـــ أن الانتخاب قد لا يأتى بأحسن الأشخاص الصالحين لعضوية المجالس المحلية وممارسة الوظيفة الإدارية ـــ التى هى الهدف من إنشائها ـــ بل أنه قد يأتى بأشخاص لا خبرة لهم بهذه الوظيفة خاصة فى الدول النامية . بالإضافة إلى أن الانتخاب يستلزم قدرا من المستوى العلمى والثقافى والوعى السياسى السليم لدى الناخبين وهذا ما تفتقر إليه الدول المختلفة ، وبالتالى فإن الانتخاب قد يؤدى إلى الأضرار بمصالح الوحدة المحلية بل وبالصالح العام للدولة ذاتها فى النهاية .

٢ ـــ إن أعضاء السلطة القضائية يختارون بواسطة السلطة التنفيذية عن طريق التعيين كذلك . و لم يقل أحد أن فى هذا التعيين اعتداء على اختصاص السلطة القضائية أو حد من حريتها مادام القضاة غير قابلين للعزل .

٣ ـــ قد يقال أن أعضاء الهيئات اللامركزية إنما يختارون عن طريق الانتخاب ، قياسا على طريق اختيار أعضاء البرلمان ، إلا أن هذا الرأى لا يستقيم عند التعمق فى النظر ذلك أن البرلمان يباشر السلطة التشريعية شأنه شأن السلطة التنفيذية فى حين أن عمل المجالس الإقليمية مقصورة على مزاولة قسط من الوظيفة الإدارية التى تضطلع بها أصلا السلطة التنفيذية ، وبذلك تكون هذه المجالس إدارية وليست سياسية .

---

(١) الدكتور فؤاد العطار : " القانون الإدارى " ، المرجع السابق ، ص ١٦٢ .

٤ ــ إن أعضاء الهيئات المصلحية يختارون عن طريق التعين لا الانتخاب .
ولو صح القول بأن الانتخاب شرط لازم لتحقيق اللامركزية ، لتعين استبعاد الهيئات المصلحية من نطاق اللامركزية مادامت قائمة على أساس التعين لا الانتخاب وهو ما لا يمكن التسليم به إذ أن الفقه يجمع على اعتبارها هيئات لا مركزية .

ثالثا : رأينا فى مبدأ الانتخاب كركن من أركان الإدارة المحلية :

ونحن نرى أن طريقة الانتخاب هى أفضل طريقة فى اختيار أعضاء المجالس المحلية ولكننا نرى أيضاً أن الانتخاب لا يعتبر ركناً فى نظام الإدارة المحلية بحيث يؤدى انعدامه إلى انعدام النظام برمته .

فقد يتم اختيار أعضاء المجالس المحلية بطريقة الانتخاب ــ وهذه هى أفضل طريقة فى نظرنا ــ كما قد يتم اختيارها بطريقة التعين أو بطريقة الجمع بين التعيين والانتخاب ، وأيا كانت الطريقة فلا أثر لذلك على قيام نظام الإدارة المحلية فى ذاته طالما تحقق استقلال هؤلاء الأعضاء فى مواجهة السلطة المركزية .

الفرع الخامس

مدة العضوية فى المجالس المحلية

أن العضوية فى المجالس المحلية عضوية مؤقتة بطبيعة الحال ولكن لا توجد مدة محددة تسير عليها كل الدول ، بل أن مدة العضوية فى المجلس المحلى تتفاوت من دولة إلى أخرى إضافة إلى تفاوتها داخل الدولة الواحدة من وحدة محلية إلى أخرى تتراوح مدة العضوية ما بين سنة واحدة فى بعض الوحدات إلى ست سنوات فى وحدات أخرى .

إلا أنه من الملاحظ أن الغالبية من الوحدات المحلية تستمر العضوية فيها لمدة تتراوح ما بين سنتين إلى أربع سنوات . ويتم فى بعض الوحدات انتخاب جزء من

الأعضاء للمحافظة على استمرارية المجلس . فنجد فى المملكة المتحدة تستمر العضوية فى المجلس المحلى لمدة ثلاث سنوات يجرى تجديد ثلث الأعضاء سنوياً .

كذلك فإنه من الملاحظ أن بعض الدول والوحدات المحلية فيها لا تضع قيوداً على عدد المرات التى يمكن فيها إعادة انتخاب عضو معين للمجلس المحلى ، كالولايات المتحدة وفرنسا ومصر ، بينما نجد أن هنالك بعض الدول تضع قيوداً على ذلك ولا تسمح بتجديد العضوية فى المجلس المحلى لأكثر من ثلاث مرات أو مرتين .. والهدف من وراء ذلك إتاحة الفرصة لأكبر عدد من سكان الوحدة المحلية المشاركة فى إدارة شئونها .

ونحن نرى أنه من المناسب أن تكون مدة العضوية فى المجالس المحلية من ثلاث سنوات إلى خمس سنوات . وهذه المدة المشار إليها ليست بالقصيرة وليست أيضاً بالمدة الطويلة ، بل هى مدة متوسطة ، فيجب ألا تطول فترة العضوية إلى الحد الذى يفقد معه العضو صلته بالناخبين أو إلى الدرجة التى تغريه بإهمال الشئون المحلية استناداً إلى بعد الفترة التى يواجه بعدها الناخبين لإعادة انتخابه مرة أخرى .

كما أنه لا يفضل من ناحية أخرى أن تكون فترة العضوية قصيرة إلى الحد الذى لا يوفر للعضو فرصة الإلمام بأعمال المجلس ، أو إلى الدرجة التى يقتصر عمله فيها على الإشراف على تنفيذ السياسات التى قررها الأعضاء فى دورات سابقة .

المطلب الثانى

تنظيم المجالس المحلية فى إنجلترا وفرنسا

تمهيد وتقسيم :

تناولنا فى المطلب الأول من هذا المبحث أسس ومبادئ تنظيم المجالس المحليـة بصفة عامة ، وسوف نتناول فى هذا المطلب تنظيم المجالس المحلية فى إنجلترا وفرنسـا. وسوف نخصص لكل دولة من تلك الدول فرع مستقل.

الفرع الأول

تنظيم المجالس المحلية فى إنجلترا

تعتبر إنجلترا الموطن الأول لنظام الإدارة المحلية فى العالم [1] .

---

(١) راجع فى هذا الشأن :

- W. Eric Jackson, Local government in England and Wales, London 1963, p. 52.
- Brand. Jack, Local government reform in England 1888-1974, London, Croom Helm 1974, p.
- John Dearlore, The reorganization of British, British local government, Cambridge University Press 1979.
- C. A. Cross, M. A. Principles of local government law, Sweet and Maxwell, London, 1981.
- R. M. Punnett, pp. 371, 397.

ـــ الدكتور أحمد رشيد : "الإدارة المحلية"، المرجع السابق، ص ١٦٧ وما بعدها.

ـــ الدكتور مصطفى أبو زيد : " نظام الإدارة المحلية فى القانون المقارن "، بحث منشـور فى مجلة العلوم الإدارية ، السنة التاسعة ، يونيو ١٩٦٧ .

ـــ الدكتور عبد المطلب غانم : " المحليات ـــ دراسة مقارنة فى الإدارة والنظم المحليـة " ، مكتبة نهضة الشرق ، ١٩٨١ ، ص ١٠٨ وما بعدها .

ولا يعرف النظام الإنجليزى نوعاً واحداً من الوحدات الإدارية المحلية ، كما لا يعرف وحده الشكل أو التنظيم حتى بالنسبة للنوع الواحد فيها ، كما أن السمة البارزة فيه هى أن وحداته يجوز لها أن ترقى إلى مستوى أعلى ، كما يمكن للوحدة المحلية أن تنفرد بالإشراف على جميع المرافق المحلية فى منطقة معينة ، وقد تشترك ثلاثة أنواع منها فى أداء الخدمات لسكان هذه المنطقة .

وبحث تنظيم المجالس المحلية فى إنجلترا يقتضينا تناول أربعة موضوعات هى : مستويات الوحدات الإدارية المحلية ، وحجم المجالس المحلية ، ونوع العضوية فى المجالس المحلية وأخيراً مدة العضوية .

أولاً : مستويات الوحدات الإدارية المحلية فى المملكة المتحدة :

كان ينظم الإدارة المحلية فى المملكة المتحدة قانون واحد ظل سارياً منذ سنة ١٩٣٤ حتى سنة ١٩٧٤ ، وفى أكتوبر ١٩٧٢ صدر قانون جديد لينظم الإدارة المحلية فى المملكة المتحدة بدء العمل به فى سنة ١٩٧٤ (١) .

وقد كان القانون القديم ينظم الوحدات المحلية بطريقة معينة (٢) ، ولكن

-- الدكتور صلاح صادق : " الحكم المحلى فى إنجلترا "، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، موسوعة الحكم المحلى ، ١٩٧٧ .

- الدكتور ظريف بطرس : " الحكم المحلى فى إنجلترا "، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٧١ .

- الدكتور عادل حمدى : " الاتجاهات المعاصرة " ، المرجع السابق ، ص ٢٠ وما بعدها .

(١) Local Government Act 1972, London, Her Majesty's Stationery Office Reprinted, 1977.

(٢) كان القانون القديم الصادر فى سنة ١٩٣٤ يقسم الوحدات المحلية فى المملكة المتحدة على المستويات التالية :

١- المقاطعات Counties .

٢- المدن فى مستوى المقاطعات County boroughs .

--

القانون الحالى الصادر سنة ١٩٧٢ تضمن تنظيماً جديداً للوحدات المحلية بالمملكة المتحدة بحيث أصبحت تلك الوحدات تتمثل فى الآتى [1] :

١ ـ مقاطعات بالغة التحضر Metropolitan Counties .

٢ ـ مقاطعات عادية Non-Metropolitan Counties .

٣ـ مراكز Districts .

٤ـ قرى صغيرة (أبرشيات) Parishes .

ـ وقد ألغى القانون الجديد التقسيمات الإدارية القديمة كما ألغى نظام الشيوخ فى المجالس المحلية ، ونظام العمد وعم نظام رؤساء المجالس المحلية على مختلف الوحدات المحلية .

ـ أما بالنسبة لمدينة لندن الكبرى فقد جعل النظام القانونى لها كما هو خاضعاً للقانون الصادر سنة ١٩٦٣ والذى بدء فى السريان اعتباراً من سنة ١٩٦٥

وتتضمن مدينة لندن الكبرى ٣٤ سلطة محلية هى : مجلس مدينة لندن الكبرى ومجالس الأحياء الداخلية Inner London (وعددها ١٢ حياً) ومجالس الأحياء الخارجية Outer London (وعددها ٢٠ حياً) بالإضافة إلى مجلس مدينة لندن الأصلية .

ثانياً : عدد أعضاء المجالس المحلية فى المملكة المتحدة :

تتميز المجالس المحلية فى المملكة المتحدة بكبر حجمها إذا ما قورنت بالمجالس

-- ٣ـ المراكز الحضرية والريفية Urban and rural districts .

٤ـ المدن المتوسطة Municipal boroughs .

٥ـ الابرشيات (القرى الصغيرة) Parishes .

(١) المادة (١) من القانون الصادر سنة ١٩٧٢ .

المحلية فى الدول الأوربية . ويرجع ذلك إلى الزيادات السكانية التى تحققت فى الكثير من المحليات بالإضافة إلى اعتماد النظام الإنجليزى على نظام اللجان والتوسع فى استعمالها ، واعتبارها بمثابة الجهاز الرئيسى الذى يشرف على عمليات التنفيذ ويسأل عنها ، حيث أن هذا التوسع يستتبع وبالضرورة الحاجة لعدد كبير من الأعضاء حتى يكفى لممارسة اللجان أعمالها بفعالية ، ودونما إرهاق لأعضائها .

ولم يحدد القانون الصادر فى سبتمبر ١٩٧٢ عدداً ثابتاً لأعضاء كل المجالس المحلية ، وإنما تختلف المجالس فى عدد أعضائها حيث يتم تحديد أعضاء كل مجلس محلى بناء على توصية من لجنة الحدود الدائمة ، وصدور قرار بذلك من وزير البيئة طبقاً للمادة (٧٨) من قانون الحكم المحلى الصادر سنة ١٩٧٢ .

وبصفة عامة يتراوح عدد أعضاء مجلس المقاطعة ما بين ٦٠ عضواً ومائة عضو، أما مجالس المراكز المتروبولية (الحضارية) فيتراوح عدد أعضاء كل مجلس ما بين (٥٠) عضواً وثمانية عضواً ، ويتراوح عدد أعضاء مجالس المراكز غير المتروبولية (العادية) ما بين ثلاثين وستين عضواً [١] .

ويجب ألا يقل عدد أعضاء مجلس الأبراشية عن خمسة أعضاء ، وقد يزيد عددهم من ذلك بموافقة مجلس المركز الذى تقع الأبراشية فى نطاقه الإقليمى [٢] .

ثالثاً : نوع عضوية المجالس المحلية فى المملكة المتحدة :

يتم اختيار أعضاء المجالس المحلية فى مختلف مستوياتها فى المملكة المتحدة عن طريق الانتخاب المباشر من بين سكان المناطق المحلية .

ويجيز نظام الحكم المحلّى فى إنجلترا لأعضاء المجلس المحلى أن ينتخبوا من

---

(١) الدكتور محمد محمد بدران : "الحكم المحلى فى المملكة المتحدة"، ١٩٩١، ص٢٤٣.
(٢) المادة (١٦) من قانون الحكم المحلى فى المملكة المتحدة الصادر سنة ١٩٧٢ .

خارج المجلس بعض الأعضاء الذين تتوافر فيهم شروط العضوية يستكمل بهم المجلس بعض الكفايات الناقصة أو التى تدعم المجلس ويطلق عليهم تسمية Aldermen .

أما اختيار رؤساء المجالس المحلية يتم فى جميع المجالس عن طريق الانتخاب من بين أعضاء هذه المجالس (1) .

ويسمى رئيس المجلس Chairman وأحياناً يسمى العمدة فى البلديات والمدن الكبيرة نسبياً .

كما يتم انتخاب نائبه للرئيس Vice Chairman من بين أعضاء المجلس المنتخب (2) .

رابعاً : مدة عضوية المجالس المحلية فى المملكة المتحدة :

ميز قانون الحكم المحلى بالمملكة المتحدة فى شأن مدة العضوية فى المجالس المحلية بين عضوية بمجالس الأبرشيات من ناحية وبين عضوية المجالس المحلية الأخرى من ناحية أخرى وذلك على النحو التالى:

أ ـ مجالس الأبرشيات :

مدة العضوية فى مجالس الأبرشيات ثلاث سنوات تنتهى بعدها عضوية أعضاء المجلس جميعاً دفعة واحدة ويعاد انتخاب أعضاء جدد للمجلس لمدة ثلاث سنوات وهكذا .

ويسمح قانون الحكم المحلى فى إنجلترا للعضو بإعادة ترشيح نفسه لدورات متتالية بدون تحديد .

---

(1) المادة (١/٣) ، المادة (١/١٥) من قانون الحكم المحلى فى المملكة المتحدة الصادر سنة ١٩٧٢ .

(2) المادة (١/٥) ، المادة (٧/١٥) من قانون الحكم المحلى الصادر سنة ١٩٧٢ .

أما رئيس المجلس ونائبه فيتم انتخابهما من بين أعضاء المجلس لمدة سنة فى الاجتماع السنوى الذى يعقده مجلس الأبرشية .

ب ـ المجالس الأخرى :

أما المجالس الأخرى ، وتشمل المجالس الخاصة بالمقاطعات والمراكز ، فقد حدد قانون الحكم المحلى مدة العضوية فيها أربع سنوات يتجدد ثلثهم كل سنة حيث يتحتم اعتزال ثلث العدد الإجمالى كل سنة ، وتجرى الانتخابات لشغل المقاعد الخالية وذلك تحقيقا لفكرة التجديد المستمر فى عضوية المجالس المحلية وتزويدها بدماء جديدة مع المحافظة بنفس الوقت على مبدأ استمرارية العمل فى المجلس بالبقاء على عدد من الأعضاء حتى نهاية المدة ، كما لا يوجد ما يمنع من إعادة ترشيح العضو الذى خرج بالقرعة .

أما عن الرئيس فيتم انتخابه من بين الأعضاء للمجلس ويتم هذا الانتخاب سنويا فى الاجتماع الذى يعقده المجلس سنويا .

ويشمل هذا أيضا نائب الرئيس الذى ينتخب سنويا إلى جانب الرئيس وتنتهى مدته مباشرة بعد انتخاب رئيس جديد [١] .

خامسا : شروط عضوية المجالس المحلية فى المملكة المتحدة [٢] :

يشترط للترشيح لعضوية المجالس المحلية فى إنجلترا ما يلى :

١ ـ أن يكون المرشح من رعايا المملكة المتحدة وعمره لا يقل عن٢١ سنة.

---

(١) قانون الحكم المحلى فى المملكة المتحدة، الصادر فى أكتوبر سنة ١٩٧٢، المواد (٦، ٧، ٨).

(٢) راجع فى هذا الشأن :

ـ الدكتور ظريف بطرس : "الحكم المحلى فى إنجلترا" ، المرجع السابق ، ص ٢١١.

ـ الدكتور صلاح صادق : "الحكم المحلى فى إنجلترا" ، المرجع السابق ، ص ٢٦٧.

٢ ـ أن يكون اسمه مدرجاً فى جداول الانتخابات المحلية للوحدة التى يتقدم إليها ، أو الإقامة فى نطاق الوحدة المحلية لمدة أثنى عشر شهراً كاملة سابقة على الانتخاب ، أو أن يتواجد عمله الرئيسى أو محل عمله خلال المدة المشار إليها فى نطاق الوحدة ، أو حيازته (كمالك أو مستأجر) لأرض أو عين أخرى واقعة فى نطاق الوحدة المحلية لمدة ١٢ شهراً كاملة .

والإقامة تكون أما بالسكن أو بالعمل أو بتملك أو استئجار فى نطاق الوحدة المحلية.

أما بالنسبة للأبرشيات Parishes فيكتفى بالإقامة فى نطاقها حتى ولو كان على بعد ثلاثة أميال من حدودها [١] .

٣ ـ أن يكون متمتعاً بشروط الأهلية المدنية والجنائية ، بحيث لا يكون مشهراً إفلاسه أو محكوماً عليه بالسجن مدة تزيد على ثلاثة شهور قبل عضويته فى المجلس بخمس سنوات . أو يكون قد تقرر حرمانه من هذا الحق كنتيجة تكليفه بدفع مبلغ يزيد عن ٥٠٠ جنيه بقرار من المراقب المالى لإحدى المحليات .

٤ ـ أن يوافق على ترشيحه عشرة ناخبين :

ـ وينص قانون الحكم المحلى فى إنجلترا أنه إذا كان عدد المرشحين أقل من عدد المراكز الشاغرة فى الوحدة المحلية أعلن فوزهم بالتزكية ، أما إذا كان عدد المرشحين أزيد من عدد المراكز الشاغرة يتم الاقتراع سرياً ويفوز من نال أكبر عدد من الأصوات .

ـ كذلك أجاز المشرع الإنجليزى الجمع بين عضوية المجالس المحلية ووظائفها التنفيذية .

---

(١) المادة (٧٩) من قانون الحكم المحلى فى إنجلترا الصادر سنة ١٩٧٢ .

الفرع الثانى

تنظيم المجالس المحلية فى فرنسا [1]

أولاً : مستويات المجالس المحلية فى فرنسا :

عرفت فرنسا نظام الإدارة المحلية منذ نهاية القرن التاسع عشر حيث صدرت عام ١٨٨٩ التشريعات الخاصة بمجالس المحافظات كما صدرت عام ١٩٣١ التشريعات الخاصة بالمجالس البلدية .

وقد نص الدستور الفرنسى الصادر فى ١٤ أكتوبر سنة ١٩٥٨ فى المادة (٣٤) منه على أن تنظيم الإدارة المحلية يكون بقانون .

وقد توالت فى فرنسا التشريعات الخاصة بالإدارة المحلية ولكن فى الآونة الأخيرة بدأ الفرنسيون يشعرون أن نظام الإدارة المحلية يعانى من مركزية شديدة وأن القرارات الحقيقية تتخذ فى باريس وأضحت المحليات دون سلطات حقيقية . وقد بدأ الفقهاء يطالبون بضرورة تعديل نظم الإدارة المحلية بحيث يحقق هذا التعديل استقلال الهيئات المحلية عن سلطات الدولة المركزية وأن يتم اختيار أعضاء المجالس المحلية بواسطة الانتخاب المباشر فحسب أو الجمع بين طريقة الانتخاب والتعيين هذا بالإضافة إلى دعم استقلال الموازنات المحلية .

ونتيجة لذلك تم تعديل القوانين الخاصة بتنظيم الإدارة المحلية فى فرنسا ، وذلك بواسطة التشريعات التالية :

ـ القانون رقم ٣١٢ لسنة ١٩٨٢ الصادر فى ٢ مارس ١٩٨٢ والمعدل بالقانون

---

(١) راجع :

- Ander de Laubadere, Traité de droit administratif, 1984, p. 112.

رقم ٦٢٣ الصادر فى ٢٣ يوليه ١٩٨٢ الخاص بحقوق وحريات البلديات والمحافظات والأقاليم .

ـ المرسوم رقم ٣٨٩ لسنة ١٩٨٢ الصادر فى ١٠ مايو سنة ١٩٨٢ الخاص باختصاصات المحافظ المسمى مندوب الجمهورية .

ـ المرسوم رقم ٣٩٠ لسنة ١٩٨٢ الصادر فى ١٠ مايو سنة ١٩٨٢ الخاص باختصاصات محافظ الإقليم .

ـ مستويات الإدارة المحلية فى فرنسا ثلاثة هى : الإقليم ، والمحافظة ، والبلدية .

فقد نص الدستور الفرنسى الصادر فى سنة ١٩٥٨ على أن مستويات الإدارة المحلية درجتان هما [١] :

١ ـ المحافظة Le departement .

٢ ـ البلدية La Commune .

وأحال الدستور للسلطة التشريعية لإنشاء وحدات محلية بقانون ، وبالفعل صدر قانون خاص بالأقاليم ومنحها الشخصية المعنوية وذلك فى أول أكتوبر ١٩٧٣ إلا أن القانون المذكور لم يعتبر الإقليم وحدة محلية من بين وحدات الإدارة المحلية .

وبتاريخ ٢ مارس ١٩٨٢ صدر القانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٨٢ واعتبر الإقليم Le Region وحدة محلية بجانب المحافظة والبلدية وخصص لها خمساً وعشرين مادة لتنظيمها وهذه المواد من المادة (٥٩) حتى المادة (٨٣) وقد نصت المادة ٥٩ على أن الأقاليم إحدى التجمعات المحلية وتتمتع بالشخصية المعنوية .

وترتب على ذلك أن أصبحت الوحدات المحلية فى فرنسا تتكون من

---

(١) المادة (٧٢) من دستور فرنسا الصادر سنة ١٩٥٨ .

الوحدات الإدارية المحلية التالية :

أ ــ الإقليم : وهو وحدة إدارية مستقلة تعلو المحافظات .

ب ــ المحافظة : وهى وحدة إدارية مستقلة تعلو البلدية وعددها ٩٦ محافظة .

جــ ــ البلدية : وهى الوحدة الإدارية الأساسية ويبلغ عددهـــا حـــوالى ٣٨٠٠٠ بلدية .

ثانياً : عدد أعضاء المجالس المحلية فى فرنسا :

حجم المجالس المحلية فى فرنسا يميل إلى الاعتدال أكثر منه إلى كبر حجـــم المجلس كما فى إنجلترا .

ويتميز نظام الإدارة المحلية فى فرنسا بأنه يأخذ بوحدة النمـــط فى تشـــكيل المجالس المحلية ، بمعنى أن الإطار أو الصيغة التى وضعها المشرع الفرنسى لكى تعمـــل البلديات أو المحافظات والأقاليم من خلالها واحد لكل مستوى من هذه المســـتويات حيث لا يعترف هذا النظام بتعدد الصور التى توجد عليها المحليات وتمارس نشـــاطها فلا يجوز لإحدى المحليات الخروج عن القواعد الآمرة المحددة سلفاً والتى تتفق هـــى وغيرها فى ضرورة الخضوع والالتزام بها .

ــ ويبلغ حجم العضوية لمجالس الأقاليم والمحافظات ما بين (٢٥) إلى (٥٠) عضواً ومستشاراً بحسب أهمية المحافظة وعدد المقاطعات فيها.

ــ أما حجم العضوية فى المجالس البلدية فيتراوح ما بين (٩) أعضاء للمـــدن التى يقل عددها عن مائة ألف نسمة ، و (٣٧) عضواً للمدن الأخرى .

ــ أما مدينتا ليون ومرسيليا فلهما (٦١) ، (٦٣) عضواً على التوالى وذلـــك بنص قانون الإدارة المحلية رقم ٢١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل .

ثالثاً : نوع عضوية المجالس المحلية فى فرنسا ;

يتم اختيار المجالس المحلية فى فرنسا ـــ كقاعدة عامة ـــ بواسطة الانتخـــاب المباشر.

وتوجد عدة أنواع لعضوية الوحدات الإدارية فى فرنسا ، حيث يتم تشكيل الوحدات الإدارية الثلاث وهى : الإقليم ـــ المحافظة ـــ البلدية على النحو التالى :

أ ـــ الإقليم **La Region** :

تتكون هيئات الإقليم وفقاً لأحكام القانون الجديد رقم ٢١٣ لسـنة ١٩٨٢ المعدل من:

١ ـــ مفوض الجمهورية فى الإقليم

Commissaire de la Republique de Region.

٢ ـــ مجلس الإقليم Le Conseil Regional .

٣ ـــ اللجنة الاقتصادية والاجتماعية Le Comité Economique et Social .

٤ ـــ لجنة القروض Le Comité de Prets .

وكان يطلق على مفوض الجمهورية فى الأقاليم لقب المحـــافظ Le Prefet وكان يعتبر ممثل السلطة المركزية فى الإقليم ، إلا أنه بمقتضى القانون الجديد أصبـــح يحمل لقب مفوض الجمهورية للإقليم [1] .

Commissaire de la Republique de Region.

ويعين بمرسوم من مجلس الوزراء ، ويمثل بصفة مباشرة الوزير الأول وكـــل

---

(١) المادة الأولى من المرسوم رقم ٣٩٠ لسنة ١٩٨٢ المتعلقة بسلطات مفوض الجمهورية فى الإقليم .

الوزراء على مستوى الإقليم ، ويشرف على كل المرافق العامة الموجودة فى الإقليم بما فيها المرافق القومية . وكذلك على المرافق الخارجية **Les Services Exterieurs** التى يتجاوز نطاقها أكثر من محافظة داخل الإقليم الواحد ، ويعتبر ممثل الإقليم أمام القضاء ويقوم بتنفيذ سياسة الدولة المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والتعديل الإقليمى للإقليم[1] .

مجلس الإقليم Le Conseil Regional :

يتم انتخاب أعضاء مجلس الإقليم كله بالانتخاب العام المباشر .

رئيس المجلس :

وينتخب المجلس من بين أعضائه رئيسا له ، ويملك المجلس سلطة اتخاذ القرارات بصفة نهائية ويعتبر رئيس مجلس الإقليم هو المنفذ لهذه القرارات .

أما اللجنة الاقتصادية والاجتماعية فهى تمثل من الأعضاء لمهام استشيارية وكذلك لجنة القروض التى استحدثها المشرع بالقانون الجديد التى تشكل من مندوبين يمثلون الأقاليم والمحافظات والبلديات ضمن دائرة الإقليم لإبداء الرأى فى بعض المهام المالية المتعلقة بالقروض[2] .

ب ــ المحافظة Le Department :

تعتبر المحافظة حلقة الوصل بين البلدية والإقليم وتتميز بتنظيم إدارى يكاد يكون موحدا باستثناء محافظة السين .

وتتم إدارة شئون المحافظة بواسطة :

١ ــ المحافظ Le Prefet وهو ممثل الدولة والذى أصبح يطلق عليه لقب مفوض

---

(١) المادة (١) من القانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل .

(٢) المادة (٥٩) من القانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل .

الجمهورية [(١)] Commissaire de la Republique .

٢ ــ المجلس العام Le Conseil Général .

٣ ــ لجنة المحافظة La Commission Departementale .

ويتعين المحافظ (مفوض الجمهورية) بمرسوم من مجلس الوزراء [(٢)] . ويعتبر ممثلا للدولة على مستوى المحافظة ويعبر عن وجهة نظر الدولة أمام المجلس العام ، فيمارس صلاحيته ممثلا للسلطة المركزية كالسهر على تنفيذ القوانين واللوائح المركزية، وتمثيل السلطة المحلية كحضور جلسات المجلس العام للمحافظة ، ولا يكون رئيس للمجلس، وتمثيل المحافظة أمام القضاء .

المجلس العام :

يتم اختيار أعضاء المجلس العام من أبناء المحافظة بواسطة الانتخاب العام السرى المباشر [(٣)] على أساس اختيار عضو عن كل قسم من أقسام الولاية Conten لأن كل ولاية تنقسم إلى أقسام (كانتونات) والتي تعد دوائر انتخابية وذلك لاختيار أعضاء المجلس العام ، ويضم القسم عدة بلديات Communes .

رئيس المجلس :

ينتخب المجلس من بين أعضائه رئيسا ، كما يقوم المجلس بانتخاب نواب للرئيس يتراوح عددهم ما بين أربعة إلى عشرة أعضاء . ويكون الرئيس ونوابه هيئة المكتب ويجوز أن يضم المكتب أعضاء آخرين (المواد ٢٣، ٢٤ من القانون الجديد).

---

(١) المادة الأولى من المرسوم رقم ٣٨٩ لسنة ١٩٨٢ ، السابق ذكره .

(٢) المادة (٢٤) من القانون الجديد رقم ٢١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل ، وقد كان المحافظ يعين بمرسوم من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح وزير الداخلية وموافقة الوزير الأول .

(٣) المادة (٨٤) الفقرة الأولى ، من القانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل .

ويجتمع المجلس مرة واحدة على الأقل كل ثلاثة أشهر ، ويجوز أن ينعقد فى دورة غير عادية بناء على طلب مكتب المجلس أو ثلثى عدد الأعضاء وفى الأحوال الاستثنائية بناء على طلب الحكومة ويتم دعوته للاجتماع بمقتضى مرسوم .

وجلسات المجلس علنية إلا إذا اقتضى الأمر تقرير سرية الجلسة ولا تكون جلسات المجلس صحيحة إلا إذا حضرها الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء [1] .

لجنة المحافظة La Commission Departementale :

وتشكل بالانتخاب من بين أعضاء المجلس العام ، وتقوم اللجنة باختيار رئيس لها ، وتقوم بأعمال المجلس فيما بين دورات الانعقاد، وتقوم بإبداء الرأى فى بعض الموضوعات التى تعرض على المجلس كما سنرى .

جـ ـ البلدية La Commune :

يتميز التنظيم الإدارى للبلديات الفرنسية بالتجانس كما هو الحال بالنسبة للمحافظات ويستثنى من ذلك مدينة باريس ، ويتولى إدارة البلدية المجلس البلدى ورئيس البلدية .

المجلس البلدى Le Conseil Municipal :

ويعتبر الجهاز الرئيسى للبلدية ويتم انتخاب أعضائه بالاقتراع العام المباشر بواسطة مواطنى البلدية الذين لهم حق الانتخاب .

وتعتبر البلدية دائرة انتخابية واحدة وذلك باستثناء بعض البلديات الكبيرة التى يمكن تقسيمها إلى دوائر انتخابية ، ويتم ذلك بناء على طلب المحافظات أو مجلس المدينة أو المواطنين الذين لهم حق الانتخاب ومثال ذلك مدينة ليون ومارسيليا .

---

(١) المادة (٨٤) الفقرة الأولى من القانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل .

رئيس البلدية La Maire :

يعتبر رئيس البلدية هو الرئيس الأعلى للبلدية ، ويتم اختياره هو ومساعدوه بالانتخاب من بين أعضاء المجلس البلدى وذلك فى أول اجتماع للمجلس .

ويتم الانتخاب على أساس الأغلبية المطلقة ، وفى حالة تساوى عضو أو أكثر فى نسبة الأصوات يتم اختيار الأكبر سنا ، ويتراوح عدد أعضاء المساعدين ما بين عضو إلى اثنى عشر عضوا على حسب أهمية البلدية .

الوضع المميز لمدينة باريس Paris :

قضت الاعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية أن يكون للعاصمة باريس وضع خاص ، يتمثل فى توزيع الإدارة ما بين مجلس بلدية باريس ومجلس إقليم باريس .

يتكون مجلس بلدية باريس من تسعين عضوا يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب المباشر بواسطة الاقتراع بالقائمة Scrutin de Liste .

وينتخب المجلس البلدى من بين أعضائه رئيسا له ، يقوم بالمهام الإدارية أما الاختصاصات الهامة فيتولاها محافظ إقليم باريس ومديرو الشرطة المعينون من السلطة المركزية .

كما يتم انتخاب أعضاء المجلس العام لمحافظة إقليم باريس عن طريق الانتخاب المباشر ، بنفس الأسلوب الذى يتم به انتخاب مجالس المحافظات على النحو الذى سبق وأن ذكرناه .

ويرأس المحافظ مجلس محافظة إقليم باريس .

رابعا : مدة عضوية المجالس المحلية فى فرنسا :

يتم اختيار أعضاء المجالس المحلية فى فرنسا بمختلف مستوياتها الثلاثة (الأقاليم ـــ المحافظات ـــ البلديات) عن طريق الانتخاب المباشر، ومدة العضوية فى هذه

المجالس كما حددها المشرع الفرنسى ست سنوات، وقد ميز القانون بين مجالس الأقاليم والمحافظات من جهة ومجالس البلديات من جهة أخرى ، فيما يتعلق بالتجديد الجزئى للأعضاء وذلك على النحو التالى :

أ ــ مجالس الأقاليم والمحافظات :

مدة العضوية فيها ست سنوات يتجدد نصف أعضاء هذه المجالس كل ثلاث سنوات.

ويهدف المشرع الفرنسى من ذلك لتجديد حيوية المجالس وضمان دخول عناصر جديدة إليها ، لتنشط أعمالها وقراراتها مع ضمان المحافظة على استمرارية العمل فى المجلس بالبقاء على عدد من الأعضاء حتى نهاية المدة [(١)] .

أما فيما يتعلق برئيس المجلس ــ الإقليم أو المحافظة ــ والذى يتم اختياره بالانتخاب من بين أعضاء المجلس فتكون مدة رئاسته سنة واحدة قابلة للتجديد ويشمل هذا نواب الرئيس [(٢)] .

ب ــ مجالس البلديات :

حدد المشرع مدة العضوية فى المجالس البلدية بست سنوات كاملة لا تخضع لقاعدة التجديد الجزئى أو النصفى [(٣)] ينتهى المجلس بانتهاء مدة الست سنوات .

وكذلك الحال فيما يتعلق بمدة رئيس المجلس البلدى La Maire ومساعديه فتكون نفس مدة المجلس البلدى أى ست سنوات .

ومن جهة أخرى فإن المشرع الفرنسى قد أجاز للعضو إعادة ترشيح نفسه لعدد من الدورات المتتالية دون تحديد .

---

(١) القانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل، المواد المنظمة للأقاليم والمحافظات من (٥٩-٨٣).
(٢) المادة (٢٤) من قانون الإدارة المحلية رقم ٢١٣ لسنة ١٩٨٢ .
(٣) المادة (١٦) من قانون الإدارة المحلية رقم ٢١٣ لسنة ١٩٨٢ .

خامسا : شروط عضوية المجالس المحلية فى فرنسا [1] :

الشروط الواجب توافرها لكى يكون الشخص أهلا لعضوية المجالس المحلية فى فرنسا تتمثل فى الآتى :

١ ـ أن يكون من رعايا الحكومة الفرنسية ويبلغ من العمر ٢١ سنة ويتمتع بشروط الأهلية المدنية والجنائية .

٢ ـ يشترط للترشيح لعضوية المجلس البلدى (الكوميون) أن يكون المرشح تربطه بالبلدية علاقة قانونية فإن كان بصفته مجرد مقيم فى دائرتها أو بصفته أحد المموليين فى نطاقها أو ممن يدفعون ضرائب محلية مباشرة .

٣ ـ ألا يكون من العاملين فى مكاتب الخدمة الاجتماعية .

٤ ـ ألا يكون ممن تربطه علاقة بالمجلس المحلى مثل حالات الملتزمون بالأشغال العامة.

٥ ـ بالنسبة للمرشح لعضوية مجلس الإقليم أو المجلس العام للمحافظة ، فإنه يجب أن يكون مقيما فى دائرة الإقليم أو المحافظة أو من أحد مموليها ، مع التحفظ بأن لا تزيد نسبة الأعضاء غير المقيمين عن ربع أعضاء المجلس سواء فى نطاق المحافظة أو الإقليم .

٦ ـ ألا يكون عضوا فى مجلس بلدى آخر حيث أنه لا يجوز الجمع بين عضوية أكثر من مجلس بلدى واحد .

٧ ـ ألا يكون يشغل وظيفة عامة ، حيث أنه لا يجوز الجمع بين تقلد الوظائف العامة وعضوية المجالس المحلية .

---

(١) الدكتور صلاح صادق : " موسوعة الحكم المحلى، نظام الحكم المحلى فى فرنسا"، المرجع السابق ، ص ٤٤٢ .

ـ الدكتور عادل حمدى ، المرجع السابق ، ص ٢٩٣ .

المطلب الثالث
تنظيم المجالس المحلية فى جمهورية مصر العربية

نتناول فى هذا المطلب تنظيم المجالس المحلية فى جمهوريـــة مصـــر العربيـــة بالتفصيل حيث نتناول فيه ما يلى :

أولاً : مستويات المجالس الشعبية المحلية فى مصر .

ثانياً : الشروط الواجب توافرها فى المرشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية فى مصر.

ثالثاً : إجراءات الترشيح والانتخاب لعضوية المجالس الشعبية المحلية فى مصر .

رابعاً : عدد أعضاء المجالس الشعبية المحلية فى مصر .

خامساً : رئاسة المجالس الشعبية المحلية فى مصر .

سادساً : مدة المجالس الشعبية المحلية فى مصر وأدوار انعقادها .

سابعاً : اجتماعات المجالس الشعبية المحلية فى مصر وكيفية إصدار قراراتها .

ثامناً : لجان المجالس الشعبية المحلية فى مصر .

تاسعاً : حل المجالس الشعبية المحلية فى مصر .

عاشراً : حقوق أعضاء المجالس الشعبية المحلية فى مصر .

حادى عشر : ضمانات أعضاء المجالس الشعبية المحلية فى ممارسة مهام العضوية .

ثانى عشر : واجبات أعضاء المجالس الشعبية المحلية فى مصر .

ثالث عشر : أحوال فقد عضوية المجالس الشعبية المحلية فى مصر .

رابع عشر : تشكيل المجالس التنفيذية فى مصر .

خامس عشر : موظفو المجالس الشعبية المحلية وعمالها فى مصر .

سادس عشر : الموارد المالية للمجالس المحلية فى مصر .

سابع عشر : اختصاصات المجالس الشعبية والمجالس التنفيذية فى مصر .

الفرع الأول

مستويات المجالس المحلية فى مصر

نستطيع أن نميز فى شأن نظام الإدارة المحلية فى مصر بين مرحلتين هما المرحلة السابقة على ثورة ١٩٥٢ والمرحلة اللاحقة على الثورة .

أ ـ المرحلة السابقة على ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ :

ـ عندما جاءت الحملة الفرنسية إلى مصر أصدر نابليون بونابرت قراراً فى ٢٧ يوليه سنة ١٧٩٨ بتقسيم مصر إلى (١٦) مديرية ، وجعل على رأس كل مديرية مديراً فرنسياً ، يعاونه ديوان استشارى يضم (٧) أعضاء من أعيان المديرية. وعندما خلف كليبر نابليون فى حكم مصر ، أصدر فى ١٤ سبتمبر ١٧٩٩ أمراً بتقسيم مصر إلى (٨) مديريات [١] .

ـ ولما تولى محمد على حكم مصر فى سنة ١٨٠٥ ، قسم البلاد إلى ١٤ مديرية ، وقسمت كل مديرية إلى مراكز على رأس كل منها مأمور ، وقسمت المراكز إلى أخطاط على رأس كل منها ناظر ، وقسم كل خط إلى قرى على رأس كل منها عمدة .

ـ وبعد الاحتلال الإنجليزى لمصر بدأت مصر فى تطبيق أول نظام

---

(١) راجع : د . عبد الفتاح حسن :" ترتيب الإدارة العامة والرقابة على أعمالها فى مصر فى الفترة من ١٧٩٨ ـ ١٨٧٥ م " ، مجلة العلوم الإدارية س١٤ ، العدد الأول ، أبريل ١٩٧٢.

للإدارة المحلية ، حيث تم إنشاء مجالس المديريات بمقتضى القانون الصادر فى أول مايو عام ١٨٨٣ ، إلا أن هذه المجالس كانت اختصاصاتها استشارية و لم يعترف لها المشرع بالشخصية المعنوية [١] .

وبتاريخ ٥ يناير ١٨٩٠ صدر دكريتو اعترف لمجلس بلدى مدينة الإسكندرية بالشخصية المعنوية ، ثم تكونت بعد ذلك مجالس بلدية فى المدن الكبرى الأخرى فى مصر على غرار مجلس بلدى مدينة الإسكندرية وقد كانت كل هذه المجالس مختلطة يتم تشكيلها بالانتخاب من المصريين والأجانب المقيمين فى النطاق الإقليمى لتلك المدن الكبرى .

ـ وفى سنة ١٩٠٥ صدر قانون ينص على إنشاء مجالس المديريات وقد تضمن هذا القانون الاعتراف للمديريات ذاتها بالشخصية المعنوية ولكن فى سنة ١٩١٣ صدر فى أول يونية قانون نظامى أعاد تنظيم مجالس المديريات وقرر منح الشخصية المعنوية لمجلس المديرية دون المديرية ذاتها . ثم توالت بعد ذلك القوانين التى أعادت تنظيم مجالس المديريات منها القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤، والقانون ١٤٠ لسنة ١٩٤٤.

ـ وفى سنة ١٩٢٣ صدر دستور ١٩٢٣ ، ونص فى المادتين ١٣٢ ، ١٣٣ منه على نظام الإدارة المحلية ، واعترف بالشخصية المعنوية لكل من المديرية ، والمدينة ، والقرية .

ب ـ المرحلة التى بدأت من ثورة ٢٣ يوليو حتى الآن :

ـ فى سنة ١٩٦٠ صدر قانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، وقد جسد هذا القانون المفاهيم التقليدية التى كانت سائدة قبل الثورة ، حيث أقام

---

(١) المرجع السابق نفس الموضع .

نظام الإدارة المحلية على ثلاث وحدات محلية هى : المحافظات ، والمدن ، والقـــرى واعترف لكل منها بالشخصية المعنوية .

ـــ وعندما صدر دستور ١٩٧١ نص فى المادة (١٦١) منه على تقسـيم جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشـــخصية الاعتباريـــة ، منـــها المحافظات والمدن والقرى ، وأجاز المشرع الدستورى إنشاء وحدات إدارية أخـرى تكون لها الشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك .

ـــ وفى ظل دستور ١٩٧١ صدرت فى شأن الإدارة المحليـــة فى مصـــر القوانين : ٥٧ لسنة ١٩٧١ ، ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، ٤٣ لســـنة ١٩٧٩ وقـــد تم تعديل هذا القانون الأخير جزئياً بالقوانين أرقام ٥٠ لســـنة ١٩٨١ ، ٢٦ لسـنة ١٩٨٣ ، ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ ، ٩ لسنة ١٩٨٩ .

ـــ فى ظل القانون ٥٧ لسنة ١٩٧١ احتفظت مصر بالتقســيم الثلاثــى لوحداها المحلية المتمثل فى (المحافظات والمدن ، والقرى) وعندما جاء القـــانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ أضاف إلى الوحدات السابقة وحدتين أخريتين هما المركز ، والحــى، ومن ثم أصبحت وحدات الإدارة المحلية فى مصر خمسة هى : المحافظة ، والمركــز ، والمدينة ، والحى ، والقرية .

ـــ وعندما صدر قانون الإدارة المحلية الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعـــدل بالقوانين أرقام ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، ٢٦ لسنة ١٩٨٣ ، ١٤٥ لســـنة ١٩٨٨ ، ٩ لسنة ١٩٨٩ حفظ لوحدات الإدارة المحلية فى مصر التقسيم الخماسى المشار إليه.

ومن ثم فإن مستويات الإدارة المحلية فى مصر حاليـــاً خمســـة مســـتويات وتسمى مجالس شعبية محلية وهى :

١ ـــ المجلس الشعبى المحلى للمحافظة .

٢ ـــ المجلس الشعبى المحلى للمركز .

٣ ـــ المجلس الشعبى المحلى للمدينة .

٤ ـــ المجلس الشعبى المحلى للحى .

٥ ـــ المجلس الشعبى المحلى للقرية .

ـــ كذلك جرى المشرع المصرى منذ صدور قانون الإدارة المحليـــة رقـــم ٥٧ لسنة ١٩٧١ على أن يعهد بمهمة التنفيذ إلى مجلس من كبار العاملين بـــالوحدة المحلية وأطلق على المجلس اسم " اللجنة التنفيذية " ثم عدل التســـمية إلى " المجلـــس التنفيذى " وذلك فى قانون الإدارة المحلية رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ والقـــانون الحـــالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

وبذلك أصبح يوجد خمسة مستويات من المجالس التنفيذية هى :

١ ـــ المجلس التنفيذى للمحافظة .

٢ ـــ المجلس التنفيذى للمركز .

٣ ـــ المجلس التنفيذى للمدينة .

٤ ـــ المجلس التنفيذى للحى .

٥ ـــ المجلس التنفيذى للقرية .

الفرع الثانى

الشروط الواجب توافرها فى المرشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية فى مصر

نصت المادة (٧٥) من قانون الإدارة المحلية الحالى على الشروط الواجـــب توافرها فيمن يرشح عضواً بالمجالس الشعبية المحلية وتلك الشروط هى :

١ ـــ أن يكون متمتعاً بجنسية جمهورية مصر العربية .

٢ـــ أن يكون بالغاً من العمر ٢٥ سنة ميلادية كاملة على الأقل يوم الانتخاب .

٣ ـ أن يكون مقيداً فى جداول الانتخاب بالوحدة المحلية التى يرشح نفسه فى دائرتها وله محل إقامة فى نطاقها .

٤ ـ أن يجيد القراءة والكتابة .

٥ ـ أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفى من أدائها طبقاً للقانون.

المحظور عليهم الترشيح لعضوية المجالس الشعبية المحلية (١) :

ـ حظر قانون الإدارة المحلية الحالى على العاملون فى بعض الوظائف الترشيح لعضوية المجالس الشعبية المحلية بصفة عامة قبل تقديم استقالتهم من وظائفهم و هؤلاء العاملون هم :

١ ـ أفراد القوات المسلحة .

٢ ـ أفراد هيئة الشرطة .

٣ ـ أعضاء الهيئات القضائية .

ـ كذلك حظر قانون الإدارة المحلية على بعض العاملين الترشيح لعضوية المجالس الشعبية المحلية التى يعملون فى نطاقها قبل تقديم استقالتهم وهؤلاء العاملين هم :

---

(١) نصت الفقرة الثانية والثالثة والرابعة من المادة (٧٥) من قانون الإدارة المحلية الحالى على أنه : " لا يجوز لأفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو أعضاء الهيئات القضائية الترشيح للعضوية بالمجالس الشعبية المحلية قبل تقديم استقالتهم من وظائفهم .

كما لا يجوز للعمد أو المشايخ أو رؤساء الوحدات المحلية أو مديرى المصالح أو رؤساء الأجهزة التنفيذية فى نطاق هذه الوحدات الترشيح لعضوية المجالس الشعبية المحلية للوحدات المحلية التى تدخل فى نطاق اختصاص وظائفهم قبل تقديم الاستقالة منها .

ومع مراعاة القواعد المنظمة للاستقالة من القوات المسلحة والشرطة تعتبر الاستقالات المشار إليها فى الفقرتين السابقتين مقبولة بمجرد تقديمها " .

١ ــ العمد والمشايخ .

٢ ــ رؤساء الوحدات المحلية .

٣ ــ مديرى المصالح .

٤ ــ رؤساء الأجهزة التنفيذية .

الفرع الثالث
إجراءات الترشيح والانتخاب لعضوية المجالس الشعبية المحلية فى مصر

أخذ المشرع المصرى ــ وفقا للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل فى تشكيل المجالس الشعبية المحلية بمستوياتها الخمسة بأسلوب الانتخاب المباشر السرى العام . كما اشترط أن يكون نصف عدد الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين [١] .

كذلك جعل القانون الناخبون لهذه المجالس المحلية هم الناخبون السياسيون العاديون ، حيث ورد فى قانون الإدارة المحلية الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بأنه يشترك فى الانتخاب جميع الناخبين المقيدين فى جداول الانتخاب بالوحدة المحلية التى تجرى فيها الانتخابات [٢] .

---

(١) المادة (٣) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ معدلة بالقوانين أرقام ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ ، ٨٤ لسنة ١٩٩٦ ، حيث تنص على أنه " يكون لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية مجلس شعبى محلى يشكل من أعضاء يتم انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السرى العام وفقا لأحكام هذا القانون على أن يكون نصف عدد الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين .... " .

(٢) نصت المادة (٨٦) من قانون الإدارة المحلية الحالى بعد استبدالها بالقوانين أرقام ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ وأخيرا ٨٤ لسنة ١٩٩٦ على أن " .... تجرى مديرية الأمن عملية الانتخاب لعضوية المجالس الشعبية المحلية طبقا للقواعد والإجراءات المنصوص عليها فى القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية =

وبهذا المبدأ يكون المشرع المصرى قد أخذ بالاتجاه المعاصر والقائم على توحيد صفة الناخب بالنسبة للبرلمان والمجالس المحلية توسيعا لقاعدة الديمقراطية من ناحية وتيسيرا للعمل من ناحية أخرى .

وتتم إجراءات الترشيح والانتخاب لعضوية المجالس الشعبية المحلية فى مصر وفقا لما يلى :

١ ـ تقديم طلب الترشيح ومواعيد تقديمه :

يقدم طلب الترشيح لعضوية المجلس الشعبى المحلى كتابة إلى المحافظة أو إلى إحدى وحدات الإدارة المحلية الكائنة بنطاقها حسب الأحوال . وذلك خلال المدة التى يحددها المحافظ بحيث لا تقل عن عشرة أيام من تاريخ فتح باب الترشيح[١] .

٢ ـ المبالغ المالية التى يجب على المرشح دفعها قبل تقديم الطلب :

أوجب القانون على المرشح أن يقدم مع طلب الترشيح إيصال بإيداع مبلغ مائة جنيه إذا كان الترشيح لعضوية المجلس الشعبى المحلى للمحافظة وخمسين جنيها إذا كان الترشيح لعضوية المجلس الشعبى المحلى للمركز أو المدينة أو الحى ، وخمسة وعشرين جنيها إذا كان الترشيح لعضوية المجلس الشعبى المحلى للقرية[٢] .

٣ ـ المستندات التى تقدم مع طلب الترشيح :

يرفق بطلب الترشيح المستندات التى يحددها وزير الداخلية بقرار منه لإثبات توافر الشروط اللازمة للترشيح . ويعفى المرشح الذى تجاوز عمره السن

-- ويشترك فى الانتخاب الناخبون المقيدة أسماؤهم فى جداول الانتخاب بالوحدة المحلية التى يجرى فيها .... " .

(١) المادة (١/٧٦) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

(٢) المادة (٢/٧٦) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

القانونى للتجنيد من تقديم شهادة أداء الخدمة العسكرية الإلزامية أو الإعفاء منها[١].

٤ ــ قيد طلبات الترشيح :

تقيد طلبات الترشيح بحسب تواريخ ورودها فى سجل خاص وتعطى عنها إيصالات ويتبع فى شأن تقديمها الإجراءات التى يحددها المحافظ بقرار منه[٢].

٥ ــ تشكيل لجنة فحص وقبول طلبات الترشيح والأعمال المكلفة بها :

تشكل بقرار من المحافظ لجنة أو أكثر فى كل قسم ومركز ومدينة برئاسة أحد أعضاء الهيئات القضائية من درجة قاضى أو وكيل نيابة أو ما يعادلها وعضوية ممثل لمديرية الأمن وممثل للمحافظة المختصة .

وتتولى هذه اللجان قبول طلبات الترشيح لعضوية المجالس الشعبية المحلية وإعداد كشوف المرشحين[٣] .

٦ ــ عرض كشوف المرشحين والاعتراض عليها :

يعرض فى دائرة الوحدة المحلية كشف يتضمن أسماء المرشحين والصفة التى تثبت لكل منهم (عامل أو فلاح أو فئات) وذلك خلال الخمسة الأيام التالية لإقفال باب الترشيح وبالطريقة التى يعينها المحافظ بقرار منه .

أجاز القانون لكل من تقدم للترشيح و لم يدرج اسمه فى كشف المرشحين أن يطلب من لجنة القبول إدراج اسمه[٤] .

---

(١) المادة (٣/٧٦) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

(٢) المادة (٧٧) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

(٣) المادة (٧٨) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

(٤) المادة (٢/٧٩) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

كذلك أعطى القانون لكل مرشح الحق فى الاعتراض على إدراج اسم أى من المرشحين وكذا الاعتراض على إثبات صفة غير صحيحة أمام اسمه أو اسم غيره من المرشحين فى الكشف المدرج فيه اسمه طوال مدة عرض الكشف المذكور [١] .

٧ ـ تشكيل لجان نظر الاعتراضات على قرارات لجان القبول والاعتراضات الخاصة بكشوف المرشحين :

تشكل لجنة أو أكثر بقرار يصدر من المحافظ فى كل محافظة وتكون اللجنة برئاسة أحد أعضاء الهيئات القضائية من درجة مستشار أو ما يعادلها وعضوية أحد أعضاء الهيئات القضائية من درجة قاضى أو ما يعادلها على الأقل يختارهما وزير العدل وممثل عن كل من مديرية الأمن والمحافظة .

وتختص هذه اللجنة أو اللجان بالفصل فى الاعتراضات المقدمة عن القرارات التى تصدر من لجنة قبول طلبات الترشيح وكذلك الاعتراضات الخاصة بكشوف الترشيح [٢] .

ويتم الفصل فى هذه الاعتراضات خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوما من تاريخ إقفال باب الترشيح [٣] .

٨ ـ نشر الكشوف النهائية للمرشحين :

يتم نشر كشوف المرشحين فى جميع وحدات الإدارة المحلية بلصقها على مقر المحافظة ومقر المجلس الشعبى المحلى المختص [٤] .

---

(١) المادة (٣/٧٩) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .
(٢) المادة (٤/٧٩) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .
(٣) المادة (٤/٧٩) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .
(٤) المادة (٥/٧٩) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

٩ ـــ كيفية حصول المرشح على صورة رسمية من جدول الناخبين فى الوحــدة المحلية المرشح فيها :

أباح القانون للمرشح الحصول على صورة رسمية معفاة من رسم الدمغــة من جدول الناخبين فى الوحدة المحلية المشرح فيها مقابل رسم يحدد بقــرار مــن المحافظ ، على ألا يتجاوز هذا الرسم جنيهين وتسلم إلى المرشح هــذه الصــورة الرسمية خلال عشرة أيام على الأكثر من تاريخ تقديم الطلب[1] .

١٠ ـــ التزام المرشح بإتباع آداب الدعاية الانتخابية [2] :

ألزم القانون المرشح باتباع آداب الدعاية الانتخابية التى يصدر بها قرار مــن وزير الداخلية .

كذلك أجاز المشرح للمحافظ أن يزيل بــالطريق الإدارى علــى نفقــة المرشح كافة الملصقات ووسائل الدعاية الأخرى التى تتم على خــلاف أحكــام القرار الصادر من وزير الداخلية المشار إليه .

١١ ـــ عدم جواز الترشيح فى أكثر من وحدة محلية [3] :

نص قانون الإدارة المحلية على أنه لا يجوز لأحد أن يرشح نفسه فى أكــثر من وحدة محلية وإلا اعتبر مرشحا فى الوحدة التى قيد ترشيحه فيها أولا .

١٢ ـــ التنازل عن الترشيح [4] :

نظم قانون الإدارة المحلية إجراءات التنازل عن الترشيح لعضويــة المجــالس

---

(١) المادة (٨٠) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

(٢) المادة (٨١) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

(٣) المادة (٨٢) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

(٤) المادة (٨٣) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

الشعبية المحلية . حيث أجاز لكل مرشح أن يتنازل عن الترشيح ويتم ذلك التنازل بإعلان على يد محضر أو بطلب يقدمه إلى المحافظ المختص قبل يوم الانتخاب بسبعة أيام على الأقل .

وإذا تم التنازل بعد هذا الميعاد أثبت هذا التنازل أمام أسم المرشح فى كشف المرشحين فى الوحدة المحلية إذا كان قد قيد فيه .

ويعلق التنازل يوم الانتخاب على باب مقر اللجنة الانتخابية واللجان الفرعية لها .

١٣ ـ تقصير مواعيد إجراءات الترشيح والتنازل عن الترشيح [(١)] :

أجاز القانون للمحافظ فى الظروف الاستثنائية أن يقصر المواعيد الخاصة بالترشيح لعضوية المجالس الشعبية المحلية والتنازل عن الترشيح.

١٤ ـ كيفية اختيار أعضاء المجالس الشعبية المحلية :

حدد قانون الإدارة المحلية فى المواد ٧٥ ، ٨٥ ، ٨٦ ، ٩٧ منه وكذلك حددت المادة ٢٩ من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ كيفية اختيار أعضاء المجالس الشعبية المحلية وإجراءات ذلك الاختيار . ويتم اختيار أعضاء المجالس الشعبية المحلية على النحو التالى :

١ ـ يحدد لكل مرشح رمز يصدر به قرار من المحافظ [(٢)] .

٢ ـ يكون انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية على اختلاف مستوياتها عن طريق الانتخاب المباشر السرى العام على أن يكون نصف عدد الأعضاء

---

(١) المادة (٨٤) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

(٢) المادة (٧٥ مكرر / ٢) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

على الأقل من العمال والفلاحين [١] .

٣ ـ تجرى مديرية الأمن عملية الانتخاب لعضوية المجالس الشعبية المحلية طبقا للقواعد والإجراءات المنصوص عليها فى القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية .

ويشترك فى الانتخاب الناخبون المقيدة أسماؤهم فى جداول الانتخاب بالوحدة المحلية التى يجرى فيها الانتخاب [٢] .

٤ ـ على الناخب أن يبدى رأيه باختيار العدد المطلوب انتخابه .

٥ ـ تعتبر الأصوات باطلة فى الحالات الآتية [٣] :

أ ـ الأصوات المعلقة على شرط .

ب ـ الأصوات التى تعطى لأكثر من العدد المطلوب .

جـ ـ الأصوات التى تعطى لأقل من نصف العدد المطلوب .

ـ ومعنى ذلك أن الأصوات التى تعطى لأقل من العدد المطلوب ولكن تكون معطاة لنصف العدد المطلوب أو أكثر من النصف تكون مقبولة .

د ـ الصوت الذى يثبت فيه صاحبه رأيه على بطاقة غير التى سلمها إليه رئيس اللجنة .

هـ ـ الصوت الذى يثبته صاحبه على ورقة عليها توقيعه أو أى إشارة أو علامة أخرى تدل عليه .

---

(١) المادة ٧٥ مكرر من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ ، والمادة (٢٩) من اللائحة التنفيذية للقانون (المذكور) .

(٢) المادة (١/٨٦) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

(٣) المادة (٧٥ مكرر / ٣) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

٦ ـ مع مراعاة النسبة المقررة للعمال والفلاحين ينتخب عضو المجلس الشعبى المحلى بالأغلبية النسبية لعدد الأصوات الصحية التى أعطيت فى الانتخاب [١].

٧ ـ فى حالة تساوى أكثر من مرشح فى عدد الأصوات الصحية التى حصل عليها ويحتاج الأمر إلى إعلان فوز مرشح واحد منهم لاستكمال العدد المطلوب انتخابه للمجلس الشعبى المحلى ، تجرى بينهم قرعة بمعرفة رئيس اللجنة العامة علانية ويعلن فوز من أسفرت عنه نتيجة القرعة [٢] .

٨ ـ إذا تقدم للترشيح عدد مساو للعدد المطلوب أعلن فوزهم بالتزكية [٣] .

٩ ـ إذا كان عدد المتقدمين أقل من العدد المطلوب أعلن فوزهم على أن يتم استكمال باقى العدد المطلوب فى انتخابات تكميلية [٤] . وتجرى الانتخابات التكميلية لاستكمال تشكيل المجالس الشعبية المحلية فيما بين أدوار الانعقاد العادية للمجالس الشعبية المحلية [٥] .

١٠ ـ يعلن المحافظ نتيجة الانتخاب ويدعو المجالس الشعبية المحلية المنتخبة إلى الاجتماع [٦] .

١١ ـ يجب أن تجتمع المجالس الشعبية المحلية خلال ثلاثين يوما من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب [٧] .

---

(١) المادة (١/٨٥) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .
(٢) المادة (٢/٨٥) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .
(٣) المادة (٣/٨٥) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .
(٤) المادة (٤/٨٥) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .
(٥) المادة (٢/٩٧) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .
(٦) المادة (٢/٨٦) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .
(٧) المادة (٣/٨٦) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

الفرع الرابع

عدد أعضاء المجالس الشعبية المحلية فى مصر

أخذ نظام الإدارة المحلية فى مصر بقاعدة وحدة النمط من حيث تشكيل المجالس الشعبية المحلية وذلك وفقا لأحكام قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والمعدل بالقوانين أرقام ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، ٢٦ لسنة ١٩٨٢ ، ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ ، ٩ لسنة ١٩٨٩.

وقد حدد قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل عدد أعضاء المجالس الشعبية المحلية فى مستوياها الخمسة المشار إليها على النحو التالى :

١ ــ يتكون المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من عشرة أعضاء عن كل مركز أو قسم إدارى .

ــ وقد وضع المشرع حكما خاصا بالنسبة لمحافظات القناة ومطروح والوادى الجديد وشمال سيناء وجنوب سيناء والبحر الأحمر حيث يمثل كل مركز أو قسم إدارى منها بأربعة عشر عضوا [١] .

٢ ــ يتكون المجلس الشعبى المحلى للمركز من (١٢) أثنى عشر عضوا من المدينة عاصمة المركز ومن (١٤) أربعة عشر عن كل مدينة تضم أكثر من قسم إدارى . مع مراعاة تمثيل جميع الأقسام الإدارية المكونة للمدينة .

وتمثل باقى الوحدات المحلية فى نطاق المركز بعشرة أعضاء عن كل وحدة[٢] .

---

(١) المادة (١٠) من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٢) المادة (٣٩) من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

٣ ـــ يتكون المجلس الشعبي المحلي للمدينة من (١٤ عضوا) أربعة عشر عضوا عن كل قسم إدارى .

أما المدينة التي تضم قسما واحدا فقط فيكون عدد الأعضاء (٢٤ عضوا) أربعة وعشرين عضوا [1] .

٤ ـــ يتكون المجلس الشعبي المحلي للحي من (١٢ عضوا) أثنى عشر عضوا عن كل قسم إدارى .

ويشكل المجلس الشعبي المجلس للحي الذى يضم قسما إداريا واحدا من (١٨ عضوا) ثمانية عشر عضوا [2] .

٥ ـــ يتكون المجلس الشعبي المحلي للقرية من (٢٤ عضوا) أربعة وعشرون عضوا .

وإذا كان نطاق الوحدة المحلية للقرية يشمل مجموعة من القرى المتجاورة تمثل القرية التي فيها مقر المجلس بعضوين على الأقل وباقى القرى بعضو واحد لكل منها على الأقل .

ولا يجوز فى جميع الأحوال أن يزيد عدد أعضاء المجلس عن أربعة وعشرين عضوا إلا بالعدد الذى يقتضيه تمثيل كل قرية من القرى الداخلة فى نطاق الوحدة المحلية للقرية [3] .

---

(١) المادة (٤٧) من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٢) المادة (٥٩) من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٣) المادة (٦٦) من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

الفرع الخامس

رئاسة المجالس الشعبية المحلية فى مصر

التزم المشرع المصرى بخطة موحدة فيما يتعلق برئاسة المجالس الشعبية المحلية ، حيث جعل رئاسة المجالس الشعبية المحلية لأحد أعضائها ففى أول اجتماع لدور انعقاد عادى لكل مجلس من المجالس الشعبية المحلية ، ينتخب المجلس من بين أعضائه رئيسا للمجلس ووكيلا له لمدة هذا الدور على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين. ماعدا مجلس المحافظة ينتخب له وكيلان على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين .

كذلك نص المشرع على أن يحل الوكيل محل الرئيس عند غيابه ، ويرأس أكبر الأعضاء سنا المجلس فى حالة غياب وكيلى رئيس مجلس المحافظة أو وكيل المجلس فى المستويات الأخرى [١] .

الفرع السادس

مدة المجالس الشعبية المحلية فى مصر وأدوار انعقادها

ــ مدة المجالس الشعبية المحلية :

نصت المادة (٨٩) من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على أن مدة المجلس الشعبى المحلى أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع وتنتهى مدة المجالس الشعبية المحلية الخاضعة لإشراف ورقابة مجالس شعبية محلية أخرى بانقضاء

---

(١) راجع : المواد (١١ ، ٤٠ ، ٤٨ ، ٦٠ ، ٦٧) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

ــ راجع أيضا : المادة (٣٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية.

المدة القانونية لهذه المجالس .

ويجوز لرئيس الجمهورية لأسباب يقدرها أن يقرر استمرار المجالس الشعبية المحلية لسنة خامسة .

ويجرى الانتخاب لتجديد المجلس الشعبي المحلى خلال الستين يوما السابقة على انتهاء مدته [١] .

ويلاحظ من النص السابق أن المشرع قد جعل مدة المجلس أربع سنوات ومعنى هذا أنه قد أخذ بقاعدة تأقيت مدة المجلس وهذا من شأنه أن يجعل تجديد العضوية لأى عضو من أعضاء المجلس مرهونا بإرادة الناخبين وتقديرهم لنشاطه وعمله فى تحقيق مصالح أبناء الوحدة المحلية الذين يمثلهم وهو الأمر الذى يجعل عضو المجلس يعمل دائما على تحقيق الصالح العام الذى هو فى نفس الوقت صالح أبناء الوحدة المحلية جميعا . أما من ناحية مدة المجلس وهى أربعة سنوات فهى مدة مناسبة تماما إذ أنها ليست مدة طويلة بالدرجة التى تؤدى إلى انفصال أعضاء المجالس المحلية عن ناخبيهم كما أنها ليست بالمدة القصيرة بالدرجة التى تؤدى إلى عدم قدرة الناخبين على تقييم نشاط وفاعلية ممثليهم .

وإذا كانت مدة المجلس أربعة سنوات إلا أن الفقرة الثانية من المادة (٨٩) قد أجازت لرئيس الجمهورية أن يقرر استمرار المجالس الشعبية المحلية لسنة خامسة لأسباب يقدرها .

ـــ تجديد المجلس الشعبي المحلي :

نصت الفقرة الأخيرة من المادة (٨٩) على أن تجرى الانتخابات اللازمة لتجديد المجلس الشعبى المحلى خلال الستين يوما السابقة على انتهاء مدته وذلك بهدف ضمان تواجد مجلس شعبى محلى للوحدة على وجه دائم ومستمر .

---

(١) راجع أيضا : نص المادة (٣٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية .

ـ مقر المجلس الشعبى المحلى والعاملين فيه :

لحسن سير العمل بالمجالس المحلية نص القانون فى المادة ٩٨ منه على أن يعد مقر خاص للمجلس الشعبى المحلى ولجانه ، كما نص على أن يلحق بالمجلس العدد اللازم من العاملين ويخضعون لإشراف رئيس المجلس الشعبى المحلى الذى له بالنسبة إليهم السلطة المقررة لرئيس الوحدة المحلية وقد نصت هذه المادة أيضا على أن يكون لرئيس مجلس شعبى محلى المحافظة السلطة المقرر للوزير بالنسبة للعاملين بالمجالس الشعبية المحلية الأخرى الواقعة فى نطاق المحافظة ، ولضمان كل ذلك فقد نصت ذات المادة على أن تدرج بموازنة الوحدة المحلية الاعتمادات اللازمة لمواجهة نفقات المجلس [١] .

ـ أدوار انعقاد المجالس الشعبية المحلية :

حددت المادة (٩٩) من قانون الإدارة المحلية دور انعقاد المجلس الشعبى المحلى بعشرة أشهر فى السنة .

ونصت المادة (٣٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية على مراعاة أن تبدأ الدورة فى أول سبتمبر وتنتهى فى آخر يونيه من كل عام.

وقد أجازت المادة (٣٠) المشار إليها تعديل مواعيد بداية ونهاية دور الانعقاد لبعض المجالس الشعبية المحلية إذا ما كانت هناك ظروف تتعلق بوحداتها المحلية ، على أن ذلك مشروط بصدور قرار بهذا التعديل من المحافظ بناء على اقتراح رئيس المجلس الشعبى المحلى للمحافظة.

---

(١) نصت المادة (٣٣) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية على أن : "يعد لكل مجلس شعبى محلى ولجانه مقر ويلحق به عدد من العاملين اللازمين لحسن سير العمل بالمجلس وتعاون الأجهزة التنفيذية المختصة بالوحدة المحلية رئيس المجلس فى ممارسة اختصاصاته المالية والإدارة ومباشرة سلطاته على العاملين بالمجلس ".

الفرع السابع
اجتماعات المجالس الشعبية المحلية في مصر
وكيفية إصدار قراراتها

ـــ اجتماعات المجالس الشعبية :

يجتمع المجلس الشعبي المحلي في المقر المخصص له اجتماعا عاديا مرة على الأقل كل شهر وذلك بناء على دعوى من رئيسه وفى الميعاد الذى يحدده . وقد أجازت المادة (٩٩) من قانون الإدارة المحلية عقد اجتماع غير عادى للمجلس وذلك فى حالة الضرورة أو عند نظر موضوع عاجل وتكون الدعوة لعقد مثل هذا الاجتماع بناء على طلب رئيس المجلس الشعبى المحلى أو رئيس الوحدة المحلية أو ثلث أعضاء المجلس الشعبى المحلى .

ـــ شروط صحة اجتماع المجلس الشعبى المحلى :

يشترط لصحة انعقاد المجلس الشعبى المحلى سواء فى صورة اجتماع عادى أو غير عادى شروط ثلاثة يترتب على تخلف أحدها أو كلها بطلان الاجتماع وهذه الشروط هى :

أ ـــ أن يكون الاجتماع فى المقر المخصص للمجلس الشعبى المحلى .

ب ـــ أن يتم الاجتماع فى الموعد المحدد لذلك .

جـ ـــ أن يتم الاجتماع بحضور أغلبية أعضائه .

ـــ حالة عدم تكامل العدد القانونى اللازم لانعقاد المجلس الشعبى المحلى:

نظمت المادة ١٠٠ من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ حالة عدم تكامل العدد القانونى اللازم لانعقاد المجلس الشعبى المحلى للمحافظة فنصت

على أنه فى هذه الحالة يؤجل الاجتماع لمدة ثلاثة أيام على الأقل وسبعة أيام على الأكثر . وينبه رئيس المجلس على الأعضاء المتخلفين بحضور الاجتماع المقبل فإذا كان عدد الحاضرين فى الاجتماع الجديد أقل من العدد القانونى فإنه فى هذه الحالة يتعين على رئيس المجلس الشعبى المحلى أو المحافظ إخطار الوزير المختص بالحكم المحلى بتقرير عن ذلك لعرض الأمر على مجلس الوزراء لاتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنه ، أما بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية الأخرى فإنه فى حالة ما إذا كان الاجتماع أقل من العدد القانونى فإنه يجب فى هذه الحالة على رئيس المجلس الشعبى المحلى إخطار المجلس الشعبى المحلى للمحافظة لاتخاذ الإجراءات اللازمة .

ـ كيفية إصدار قرارات المجالس الشعبية المحلية :

تصدر قرارات المجالس الشعبية المحلية بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين وعند تساوى الأصوات يرجح الجانب الذى فيه الرئيس ، وذلك فيما عدا الحالات التى يوجد فيها نص خاص وتتطلب شروط خاصة فى التصويت (٢/٩٩) .

ـ وضع لائحة داخلية لتنظيم العمل بالمجلس الشعبى المحلى :

أجاز القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ للمجلس الشعبى المحلى أن يضع لائحة داخلية لتنظيم العمل به وتحديد كيفية ممارسته لوظيفته واشترط القانون فى هذا الشأن أن تكون تلك اللائحة فى إطاره (القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩) ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ والمعدلة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢.

ويتم اعتماد اللائحة الداخلية للمجلس الشعبى المحلى من المجلس الشعبى المحلى للمحافظة ، أما إذا لم يضع المجلس الشعبى المحلى للمحافظة أو أى مجلس شعبى محلى آخر لائحة خاصة به أو وجدت لائحة داخلية خاصة به ولكن تلك

اللائحة أغفلت النص على بعض المسائل فإنه فى هذه الحالة تطبق اللائحة النموذجية التى يضعها المجلس الأعلى للإدارة المحلية (المادة ١١٤) .

ـ إمكانية حضور رئيس وأعضاء المجلس التنفيذى اجتماعات المجلس الشعبى المحلى :

رغبة من المشرع فى إيجاد نوع من التنسيق والواقعية بين المجلس الشعبى المحلى والمجلس التنفيذى له فقد نصت المادة ١٠٢ من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على ضرورة حضور رئيس كل وحدة محلية جميع جلسات المجلس الشعبى المحلى للوحدة ، كما يحضر هذه الجلسات كل من يرى رئيس الوحدة المحلية ضرورة حضورهم من مديرى الإدارات أو الوحدات ممن تتصل اختصاصاتهم بالمسائل المعروضة على المجلس .

وفى واقع الأمر أن هذا النص من شأنه أن يجعل الأمور المتعلقة بالوحدة المحلية والمطلوب صدور قرار بشأنها من المجلس الشعبى المحلى يتم حسمها بسهولة ويسر وبالسرعة المطلوبة حيث يقوم رئيس المجلس التنفيذى (رئيس الوحدة المحلية) بعرض المشاكل اليومية الواقعية التى تتعرض لها الوحدة على المجلس الشعبى للوحدة ويوضح لأعضاء ذلك المجلس جوانب كل مشكلة والحلول التى يراها مناسبة لحلها ويرد على استفسارات أعضاء المجلس الشعبى بشأن تلك المسائل ، ومن ثم يكون قرار المجلس الشعبى متفقا مع الواقع .

وكما أوجب المشرع ـ كما سلف البيان ـ على رئيس الوحدة المحلية حضور جلسات المجلس الشعبى للوحدة تحقيقا للتنسيق بين المجلس الشعبى ومجلسه التنفيذى ، كفل كذلك لكل من المحافظ ورؤساء الوحدات المحلية حق تقديم الاقتراحات إلى المجلس الشعبى المحلى المختص فى المسائل الداخلة فى اختصاص المجلس على أن يتم ذلك طبقا للأوضاع والإجراءات التى تحددها اللائحة التنفيذية.

ـ جواز حضور أعضاء مجلس الشعب وأعضاء مجلس الشورى لجلسات المجلس الشعبى المحلى:

وأخيرا فإن المشرع رغبة منه فى تحقيق التنسيق اللازم بين نشاط أعضاء مجلس الشعب وأعضاء مجلس الشورى فى المحافظة ونشاط المجالس الشعبية المحلية الواقعة فى نطاقها ونشاط أعضاء هذه المجالس فإنه أجاز لأعضاء مجلس الشعب وأعضاء مجلس الشورى حضور جلسات المجالس الشعبية المحلية بالمحافظة والمشاركة فى مناقشتها كما لهم حق تقديم الاقتراحات والأسئلة وطلبات الإحاطة إلا أنه ليس لهم صوت معدود فى اتخاذ القرارات [١] .

الفرع الثامن

لجان المجالس الشعبية المحلية

نصت المادة ١٠٧ من القانون على حق المجلس الشعبى المحلى فى أن يشكل من بين أعضائه فى بداية كل دور انعقاد لجانا متخصصة وتنتخب كل لجنة من لجان المجلس رئيسا لها فى أول اجتماع تعقده وقد أناطت المادة ١٠٨ من القانون باللائحة الداخلية للمجلس الشعبى المحلى تحديد أنواع لجان المجلس وعدد أعضاء كل لجنة ونظام سير العمل فيها [٢]. هذا وتجدر الإشارة إلى أن القانون الجديد قد استحدث بالنسبة للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة تشكيل لجنة تسمى لجنة القيم يكون اختصاصها النظر فى سلوكيات الأعضاء بالمجالس الشعبية المحلية واقتراح الإجراء الذى يتخذ عند إخلال العضو بمقتضيات السلوك الواجب وذلك وفقا للقواعد والضوابط التى يضعها مجلس المحافظين [٣] .

---

(١) المادة (٢٤) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٢) المادة (٥/١٠٨) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٣) المادة (٢/١٠٧) من قانون الإدارة المحلية المعدل .

وتقوم اللجان المتخصصة التى يشكلها المجلس الشعبى بدراسة الموضوعات التى تدخل فى اختصاص المجلس وذلك قبل عرضها عليه . وقد نصت المادة ١٠٧ من القانون على أنه لا يجوز فى غير الأحوال العاجلة عرض أى موضوع على المجلس الشعبى المحلى قبل إحالته إلى اللجنة المختصة وعرض تقريرها على المجلس فى شأنه [١] .

وحتى تكون للمناقشات والدراسات التى تقوم بها لجان المجلس الفاعلية والواقعية فقد أوجب القانون على رؤساء المصالح ومديرى الإدارات والأجهزة التنفيذية أو غيرها من الجهات ذات الشأن فى المسائل المعروضة على لجان المجلس الشعبى المحلى حضور اجتماعاتها مع مراعاة مستوى المجلس [٢] . وقد أجاز القانون لأية لجنة أخرى من لجان المجلس الشعبى المحلى الاستعانة بمن ترى الإفادة بخبرته من ذوى الكفايات وأن تدعو لحضور اجتماعاتها من تتصل أعمالهم بالموضوعات المعروضة عليها [٣] .

على أنه يلاحظ هنا أن كل من يحضر اجتماعات اللجان من غير أعضائها يكون لهم حق المشاركة فى المناقشة والدراسة دون أن يكون لهم صوت معدود فى مداولاتها . هذا وقد حظر القانون اشتراك أعضاء المجالس الشعبية المحلية فى أية أعمال تنفيذية عدا لجان الخدمات بالمناطق الصناعية ولجان إدارة المشروعات بين الوحدات المحلية [٤] .

ومما تجدر الإشارة إليه أنه إذا كان القانون قد ترك للائحة الداخلية للمجلس الشعبى المحلى تحديد أنواع اللجان التى تشكل به ، إلا أنه من ناحية

---

(١) المادة (١/١٠٧) من قانون الإدارة المحلية المعدل .
(٢) المادة (١/١٠٨) من قانون الإدارة المحلية المعدل .
(٣) المادة (٢/١٠٨) من قانون الإدارة المحلية المعدل .
(٤) المادة (٤/١٠٨) من قانون الإدارة المحلية المعدل .

أخرى قد أوجب على كل مجلس من المجالس الشعبية المحلية تشكيل لجنة بعينها وهى اللجنة الدائمة (م ١٠٩) وتشكل اللجنة الدائمة من رؤساء اللجان بالمجلس الشعبى المحلى وتكون برئاسة رئيس المجلس .

هذا وتختص اللجنة الدائمة بإعداد جدول أعمال المجلس وعليها دراسة وإبداء الرأى فى المسائل الآتية :

(١) السياسة العامة للمجلس ومشروع الموازنة والخطة والحساب الختامى .

(٢) الأسئلة وطلبات الإحاطة والاستجوابات المقدمة من الأعضاء .

(٣) كافة الأجور المتعلقة بالعضوية .

(٤) المسائل الأخرى التى يحيلها إليها المجلس الشعبى المحلى .

وتتولى هذه اللجنة مباشرة اختصاصات المجلس الشعبى المحلى فيما بين أدوار انعقاده بالنسبة للمسائل الضرورية العاجلة على أن تعرض قراراتها على المجلس فى أول اجتماع تالى لصدورها ليقرر ما يراه بشأنها.

الفرع التاسع

حل المجالس التنفيذية

تملك الحكومة فى ظل النظم النيابية حل البرلمان لتحقيق التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية (البرلمان) وفى هذا الشأن فإن النظم النيابية تبيح أيضا للبرلمان (السلطة التشريعية) سحب الثقة من الحكومة إلا أن هذا المبدأ لا يطبق بشقيه فى العلاقة ما بين المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية . فالمشرع قد أجاز فى أحوال معينة حل المجالس الشعبية المحلية لكنه لم يقرر من ناحية أخرى حق كامل للمجالس الشعبية المحلية فى سحب الثقة من المسئولين التنفيذيين بالوحدة المحلية ولعل مرجع ذلك أن المجالس الشعبية المحلية لا تعد برلمانات بالمعنى

الفنى لذلك الاصطلاح فهى لا تعدو أن تكون مجالس تشريعية فى نطاق السلطة التنفيذية فالقرارات التى تصدر منها تعد قرارات وليست قوانين .

وقد نظم المشرع موضوع حل المجالس الشعبية المحلية فى المواد ١٤٤ إلى ١٤٦ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على النحو التالى :

نصت المادة ١٤٤ فى فقرتها الأولى على مبدأين معترف بهما فى كافة دول العالم ، **الأول** : وهو عدم جواز حل المجالس المحلية بإجراء شامل بمعنى أن قرار الحل يوجه فقط إلى مجلس أو مجالس معينة لقيام سبب من الأسباب التى تقتضيها المصلحة العامة ويقدرها مجلس الوزراء .... **والثانى** : أنه لا يجوز حل المجلس الشعبى المحلى مرتين لسبب واحد.

ـ الجهة المختصة بإصدار قرار الحل :

حددت المادة (١٤٥) من قانون الإدارة المحلية الجهة المختصة بإصدار قرار الحل حيث نصت فى الفقرة الأولى منها على أن يصدر بحل المجلس الشعبى المحلى للمحافظة أو لغيرها من وحدات الإدارة المحلية قرار مسبب من مجلس الوزراء بناء على ما يعرضه الوزير المختص بالإدارة المحلية .

ومعنى ذلك إن الجهة المختصة بإصدار قرار الحل بالنسبة لكافة المجالس المحلية على مختلف مستوياتها هى أعلى جهة إدارية وهى مجلس الوزراء وذلك بناء على ما يعرضه الوزير المختص بالإدارة المحلية .

وبرغم أن المشرع قد جعل ممارسة حق الحل فى يد أعلى سلطة إدارية وهى مجلس الوزراء إلا أنه أيضا قد أخضع ـ بطريقة غير مباشرة قرار الحل لرقابة مجلس الشعب ولرقابة الرأى العام ، وهذا يشكل ضمانة كبرى فى مواجهة احتمالات إساءة استعمال السلطة من جانب مجلس الوزراء ، وقد جاء ذلك فى الفقرة الثانية من المادة ١٤٥ ، حيث نصت على أن "ينشر القرار الصادر بحل

المجلس الشعبى المحلى فى الجرائد الرسمية ويخطر به مجلس الشعب خلال أسبوعين من تاريخ صدوره .

وقد نظم المشرع فى المادة ١٤٦ من القانون كيفية مباشرة اختصاصات المجلس الشعبى المحلى خلال فترة الحل ولحين تشكيل المجلس الجديد فقد نصت المادة على أن يتضمن قرار الحل تشكيل مجلس مؤقت يضم عددا من قيادات التنظيمات المحلية وذلك بناء على اقتراح المحافظ المختص ، وقد حددت ذات المادة اختصاصات المجلس المؤقت وحصرتها فى مباشرة اختصاصات المجلس الشعبى المحلى المنحل بالنسبة للمسائل الضرورية والعاجلة وذلك حتى يتم تشكيل المجلس الشعبى المحلى الجديد .

وقد نصت ذات المادة فى فقرتها الأخيرة على أن تعرض القرارات التى يتخذها المجلس المؤقت على المجلس الجديد فى أول جلسة يعقدها بعد تشكيله لاتخاذ ما يراه بشأنها، فإذا لم تعرض هذه القرارات على المجلس الجديد ، أو عرضت و لم يوافق المجلس الجديد عليها ، فإنه يترتب على ذلك زوال ما كان لهذه القرارات من أثر دون المساس بحقوق الغير حسن النية[1] .

الفرع العاشر

حقوق أعضاء المجالس الشعبية المحلية فى مصر

إن وظيفة المجالس الشعبية المحلية هى إنشاء وإدارة المرافق العامة وإقرار ومتابعة تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلى .

وذلك بالإضافة إلى الإشراف والرقابة على مختلف المرافق والأعمال ذات الطابع المحلى . ومن أجل هذا وحتى يستطيع أعضاء المجالس المحلية أن يباشروا مهام

---

(١) المادة (١٠١) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

العضوية كان من اللازم أن يقرر لهم المشرع بعض الحقوق التى تمكنهم من مباشرة مهام العضوية على الوجه الأكمل وتتمثل تلك الحقوق فى حق تقديم الاقتراحات وحق تقديم الأسئلة وحق طرح موضوع عام للمناقشة وحق تقديم طلبات الإحاطة . وسوف نتناول فيما يلى كل حق من تلك الحقوق بالتفصيل المناسب .

(أ) حق تقديم الاقتراحات :

نص المشرع على حق تقديم الاقتراحات ونظم مباشرته وذلك فى المادتين (١٠٣) ، (١٠٤) من قانون الإدارة المحلية حيث نص على أن لكل عضو من أعضاء المجالس الشعبية المحلية التقدم باقتراحاته إلى المجلس الشعبى المحلى وذلك فى المسائل الداخلة فى اختصاص المجلس وطبقا للأوضاع والإجراءات التى تحددها لائحته الداخلية .

كما نص على أن لكل عضو من أعضاء المجلس الشعبى المحلى أن يطلب من رئيس المجلس ــ المنتخب فيه ــ إدراج موضوع معين فى جدول أعمال المجلس وذلك قبل انعقاده بأسبوع على الأقل ، وعلى الرئيس أن يحيل إلى اللجنة المختصة ما يقدمه الأعضاء من اقتراحات وموضوعات وفى جميع الأحوال لا يجوز أن تناقش بالمجلس الموضوعات غير المدرجة بجدول أعمال الجلسة .

(ب) حق تقديم السؤال :

السؤال يعنى الاستفسار عن أمر معين ، وحق أعضاء المجالس الشعبية المحلية فى تقديم أسئلة ، يعنى حقهم فى الاستفسار عن أمر معين فى نطاق الوحدة المحلية التى يمثلها المجلس .

ويجب أن يكون موضوع السؤال يدخل فى اختصاص الشخص الموجه إليه السؤال، فإذا كان السؤال يتعلق بالإسكان مثلا فلابد أن يوجه إلى المسئول

عن الإسكان فى نطاق الوحدة المحلية حتى يكون السؤال مقبولا وحتى تجدى الإجابة على السؤال .

ولقد نص المشرع على حق أعضاء المجالس الشعبية فى تقديم الأسئلة التى يرونها والمتعلقة بالوحدة المحلية وبين كيفية مباشرة هذا الحق على مستوى المجلس الشعبى المحلى للمحافظة فى المادة (١٩) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، وعلى مستوى باقى الوحدات المحلية فى المادة (١٠٦) من ذات القانون.

وبمقتضى ذلك يكون لكل عضو من أعضاء المجلس الشعبى المحلى للمحافظة أن يوجه للمحافظ أو لمساعدى المحافظ ولكل من رؤساء المصالح ورؤساء الهيئات العامة فى نطاق المحافظة أسئلة فى الشئون التى تدخل فى اختصاصاتهم .

كذلك يكون لكل عضو من أعضاء المجالس الشعبية المحلية الأخرى الحق فى توجيه أسئلة إلى رئيس الوحدة المحلية ولمديرى الإدارات ورؤساء الأجهزة التنفيذية المحلية ولرؤساء الهيئات العامة فى نطاق الوحدة المحلية كل من الشئون والأمور التى تدخل فى اختصاصه .

وقد اشترط القانون أن يكون السؤال فى أمر من الأمور المحلية وألا يكون متعلقا بمصلحة خاصة بمقدمة أو تكون له صفة شخصية . وعلى المحافظ أو رئيس الوحدة المحلية المختص أو غيره من المسئولين ممن توجه إليهم الأسئلة الإجابة عليها بجلسة المجلس الشعبى المحلى ، إلا إذا رأى المجلس الاكتفاء برد مكتوب عليها . ويجوز للمحافظ أو لرئيس الوحدة المحلية حسب الأحوال أن ينيب رؤساء الأجهزة العامة فى نطاق الوحدة المحلية فى الرد على الأسئلة الموجه إليه . وغنى عن البيان هنا أن السؤال حق شخصى لمقدمه وبذلك له التنازل عنه .

وتنظم اللائحة الداخلية للمجلس الشعبى المحلى إجراءات وأوضاع تقديم

الأسئلة والرد عليها .

(جـ) حق طرح موضوع عام للمناقشة :

نص المشرع على هذا الحق فى المادة (١٠٥) من قانون الإدارة المحلية وتناولته بالتفصيل المادة (٣٨) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية

حيث أجازت المادة (١٠٥) من القانون والمادة (٣٨) من اللائحة لعدد لا يقل من خمسة من أعضاء المجلس الشعبى المحلى أن يطلبوا طرح موضوع عام يتصل بالمحافظة أو بغيرها من الوحدات المحلية فى نطاقها للمناقشة العامة .

ويقدم هذا الطلب إلى المحافظ أو إلى رئيس الوحدة المحلية المختص الذى يحيله بدوره إلى المجلس التنفيذى ليتولى بحثه وفحصه ودراسته ويرفع إلى المحافظ أو إلى رئيس الوحدة المحلية تقريرا بنتيجة البحث والدراسة .

ويقوم المحافظ أو رئيس الوحدة المحلية بإحالة هذا التقرير مشفوعا برأيه إلى المجلس الشعبى المحلى المختص لمناقشته وتبادل الرأى واتخاذ القرار أو التوصية اللازمة بشأنه بمراعاة الاعتبارات المحلية .

د ـ حق تقديم طلبات الإحاطة :

نصت المادة ٢٠ من القانون الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على أنه يجوز لكل عضو من أعضاء المجلس الشعبى المحلى للمحافظة أن يطلب إحاطة المحافظ أو غيره من مساعدى المحافظ أو رؤساء المصالح ورؤساء الهيئات العامة فى نطاق المحافظة علما بأمر له أهمية عامة عاجلة فى الشئون الداخلة فى اختصاصاتهم وعلى مقدم طلب الإحاطة أن يحدد الأمور التى يتضمنها ويبين صفتها العامة والعاجلة .

وتنظم اللائحة الداخلية للمجلس إجراءات وأوضاع تقديم طلبات الإحاطة والإجابة عنها .

ويلاحظ هنا أن قانون الإدارة المحلية الحالى حين صدوره عام ١٩٧٩ لم يكن يتضمن نصا بحق المجالس الشعبية المحلية الأخرى ــ بخلاف مجلس شعبى المحافظة ــ فى طلبات إحاطة للمسئولين ولما كانت طلبات الإحاطة تتعلق بأمور لها أهمية عامة وعاجلة ، وأن هذه الأمور كما قد تكون على مستوى المحافظة يمكن أن تكون أيضا على مستوى الوحدات المحلية الأخرى ، لذلك فإن المشرع قد تنبه لذلك فنص فى المادة ١٠٦ من القانون بعد تعديلها بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ على أنه " لأعضاء المجلس الشعبى المحلى فى المركز أو الحى أو القرية توجيه الأسئلة وطلبات الإحاطة لرؤساء وحدات الإدارة المحلية المختصين ولمديرى الإدارات ولرؤساء الأجهزة التنفيذية المحلية ورؤساء الهيئات العامة فى نطاق الوحدة المحلية . وتسرى بشأن هذه الأسئلة وطلبات الإحاطة أحكام المادتين ١٩ ، ٣٠ من هذا القانون ، مع مراعاة مستوى الوحدة المحلية .

الفرع الحادى عشر
ضمانات أعضاء المجالس الشعبية المحلية
فى ممارسة مهام العضوية

لكى يقوم عضو المجلس المحلى بممارسة مهام العضوية لابد أن توجد له بعض الضمانات التى تيسر له عمله وتمكنه من إتمامه على خير وجه .

وقد نصت على هذه الضمانات المادة ٩١ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وذلك على النحو التالى :

أ ــ أن عضو المجلس الشعبى المحلى لا يسأل عما يبديه من آراء أثناء اجتماعات ومناقشات المجلس أو لجانه وهذا من شأنه إطلاق حرية التعبير والرأى لأعضاء المجلس الشعبى المحلى دون خوف من المحاسبة أو المؤاخذة ، ويكفل لهم القدرة على ممارسة الإشراف والرقابة على المرافق المحلية والعاملين فيها .

ب ـ أنه يجب على السلطات المختصة إخطار المجلس الشعبى المحلى بما يتخذ من إجراءات جنائية ضد أى عضو من أعضائه ، وذلك خلال ثمان وأربعين ساعة على الأكثر من تاريخ اتخاذ هذه الإجراءات .

جـ ـ يتعين إخطار المجلس الشعبى المحلى قبل مباشرة أية إجراءات تأديبية ضد أحد الأعضاء إذا كان من العاملين بالجهاز الإدارى للدولة أو القطاع العام أو القطاع الخاص . كما يتعين إبلاغ المجلس بنتيجة التحقيق . كما يجب أخذ موافقة المجلس الشعبى المحلى قبل تنفيذ نقل أحد أعضاء المجلس من وظيفته إلا إذا كان النقل بناء على طلبه .

د ـ على الجهة التى يتبعها عضو المجلس الشعبى المحلى أن تيسر له أداء واجبات العضوية وذلك طبقا للقواعد والإجراءات التى تحددها اللائحة التنفيذية ويشمل ذلك حضور اجتماعات المجلس ولجانه والقيام بالزيارات الميدانية التى يكلفه بها المجلس . وفى جميع الأحوال يعتبر عضو المجلس الشعبى المحلى أثناء تأدية واجبات العضوية قائما بعمله الرسمى .

الفرع الثانى عشر

واجبات أعضاء المجالس الشعبية المحلية

ذكرنا فيما سبق حقوق وضمانات أعضاء المجالس الشعبية المحلية والتى يمكنهم عن طريقها أن يقوموا بممارسة مهام العضوية الموكولة إليهم بسهولة ويسر ، ونذكر فيما يلى واجبات أعضاء المجالس الشعبية المحلية والتى يجب عليهم مراعاتها طوال مدة عضويتهم بالمجالس الشعبية المحلية وتتمثل تلك الواجبات فيما يلى :

أ ـ المواظبة على حضور جلسات المجلس ولجانه وعدم التغيب عنها إلا بعذر . والجزاء الذى يترتب على غياب العضو عن جلسات المجلس أو لجانه أكثر

من ثلاث مرات متتالية أو عن ربع عدد جلسات المجلس فى الدور الواحد وذلـــك بدون عذر مقبول هو فقد العضوية [١] .

ب ـــ يحظر على عضو المجلس الشعبى المحلى أن يحضر جلسات المجلـــس أو لجانه إذا كانت له أو لأحد أقربائه أو أصهاره لغاية الدرجة الرابعـــة بـــالذات أو بالواسطة مصلحة شخصية فى المسألة المعروضة أو إذا كان وصيا أو قيما أو وكيـــلا عمن له فيها مثل هذه المصلحة [٢] .

جـــــ فى ممارسة عضو المجلس الشعبى المحلى لحقه فى تقـــديم الأسـئلة يجب أن لا يكون السؤال متعلقا بمصلحة خاصة به أو تكون له صفة شخصية [٣] .

د ـــ لا يجوز تعيين أعضاء المجلس الشعبى المحلى فى وظـــائف وحـــدات الإدارة المحلية أو نقلهم إليها أثناء عضويتهم إلا بموافقة ثلثى أعضاء المجلس الشـــعبى المحلى المختص وأغلبية أعضاء المجلس الشعبى المحلى للمحافظة [٤] .

هـــــ يحظر التعاقد بالذات أو بالواسطة بين الوحدة المحلية وأى عضـــو فى مجلسها الشعبى المحلى ، ومع ذلك يجوز هذا التعاقد إذا كانت الضرورة تقتضـــى ذلك وأن وراء هذا التعاقد مصلحة محققة للوحدة المحلية على أنه يلزم هنـــا موافقـــة أغلبية أعضاء المجلس الشعبى المحلى والمحافظ المختص [٥] .

---

(١) المادة (٩٥) من قانون الإدارة المحلية .

(٢) المادة (٩٣) من قانون الإدارة المحلية المعدل .

(٣) المادة (١٩) من قانون الإدارة المحلية المعدل .

(٤) المادة (٩١) من قانون الإدارة المحلية المعدل .

(٥) المادة (٩٢) من قانون الإدارة المحلية المعدل .

الفرع الثالث عشر
أحوال فقد عضوية المجالس الشعبية المحلية

نصت المادة ٨٦ من القانون على أن تجتمع المجالس الشعبية المحلية خلال ثلاثين يوما من تاريخ إعلان نتيجة الانتخابات ، كما أن المادة ٨٩ منه نصت على أن " مدة المجلس الشعبى المحلى أربع سنوات تبدأ من تاريخ أول اجتماع له ".

والمستفاد من هذا النص الأخير أن عضو المجلس الشعبى المحلى يظل محتفظا بعضوية المجلس لمدة أربع سنوات طالما لم يقم فى شأنه أى سبب من أسباب فقدها وتأقيت عضوية المجالس الشعبية المحلية يتفق مع القواعد الأصولية لنظام التمثيل النيابى أو الشعبى إذ أن ذلك يكفل استمرار ولاء الأعضاء الحزبيين لناخبيهم ، والعمل على تحقيق مطالبهم ومصالحهم، حتى يضمنوا تأييدهم لهم إذا ما أعاد الحزب ترشيحهم مرة أخرى ، كما أنه يشكل من ناحية أخرى وسيلة فعالة فى يد الناخبين لرقابة وتقييم نشاط أعضاء هذه المجالس والحزب المنتمين إليه.

على أنه وإن كانت مدة العضوية أربع سنوات إلا أن المشرع قد وضع فى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ أسبابا أو أحوالا لفقد العضوية قبل اكتمال مدتها وهى :

١ ـ الاستقالة :

وهو حق طبيعى للعضو . فإذا ما رغب أحد الأعضاء فى التخلى عن عضويته للمجلس الشعبى المحلى عليه أن يتقدم باستقالته إلى رئيس المجلس ويتعين على هذا الأخير عرض الاستقالة على المجلس فى أول جلسة تالية لتقديمها وتعتبر الاستقالة مقبولة بموافقة المجلس عليها وفى هذه الحالة يقرر المجلس خلو المحل ويخطر

رئيس المجلس المحافظ بخلو المحل [١] .

٢ ـ الغياب عن حضور بعض جلسات المجلس أو لجانه :

فإذا تغيب العضو عن حضور جلسات المجلس الشعبى المحلى أو لجانه أكثر من ثلاث مرات متتالية أو تغيب عن حضور ربع عدد جلسات المجلس فى الدور الواحد وذلك بدون عذر مقبول فإن المجلس المحلى التابع له العضو يصدر قرارا بدعوة العضو لسماع أقواله فى جلسة تحدد بعد خمسة عشر يوما على الأقل من تاريخ إخطار العضو بموعدها .

وعلى ذلك فإن غياب العضو المدد المشار إليها لا يترتب عليه فورا وحتما فقد عضويته ، وإنما يتعين أولا أن يستمع المجلس لدفاع العضو عن نفسه فإذا حضر العضو المتغيب هذه الجلسة وأبدى أسبابا لم يقتنع بها المجلس أو إذا تغيب العضو عن حضور الجلسة المحددة لسماع أقواله فإن المجلس يصدر قرارا باعتبار هذا العضو مستقيلا على أنه يلزم فى هذا القرار أن يصدر بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس [٢] .

٣ ـ قيام سبب من أسباب سقوط أو إسقاط العضوية :

وقد حددت هذه الأسباب المادة ٩٦ من القانون وقد ميز المشرع هنا بين أسبابا تسقط بها العضوية وأسبابا يجب فيها إسقاط العضوية ، وأسبابا أخرى يجوز برغم وجودها إسقاط العضوية وذلك على النحو التالى :

أ ـ تسقط عضوية المجلس الشعبى المحلى فى حالتين :

١ ـ عن العضو الذى يفقد صفة العامل أو الفلاح التى قام عليها انتخابه .

---

(١) المادة (٩٤) من قانون الإدارة المحلية المعدل .

(٢) المادة (٩٥) من قانون الإدارة المحلية المعدل .

٢- عن العضو الذى يفقد شرطا من الشروط اللازمة للترشيح .

ب - يجب إسقاط عضوية المجلس الشعبى المحلى فى حالتين :

١- عمن ثبت مخالفته لأحكام المادة ٩٢ من قانون الإدارة المحلية ، والتى تحظر التعاقد بالذات أو بالواسطة بين الوحدة المحلية وأى عضو فى مجلسها الشعبى المحلى ، وذلك فى غير الأحوال وبالشروط المنصوص عليها فى هذه المادة .

٢- عمن يفقد الثقة والاعتبار .

جـ - يجوز إسقاط عضوية المجلس الشعبى المحلى فى حالة : إخلال العضو بواجبات العضوية الأخرى أو بمقتضياتها .

وبالنسبة لكل حالات سقوط العضوية أو إسقاطها ، يجب على المجلس الشعبى المحلى المختص أن يصدر قرارا بإعلان سقوط العضوية أو إسقاطها ، على أن ذلك يجب أن يسبقه قيام المجلس بدعوة العضو - الذى يقوم فى شأنه سبب من الأسباب التى تؤدى إلى سقوط العضوية لسماع أقواله وذلك فى المواعيد وطبقا للقواعد وبالأغلبية المنصوص عليها فى المادة ٩٥ من القانون والخاصة بتغيب عضو عن حضور جلسات أو لجان المجلس والتى سبق أن أشرنا إليها .

وفى جميع الأحوال السابق الإشارة إليها فى شأن فقد العضوية أو فى حوال الأخرى كوفاة العضو مثلا يعلن المجلس الشعبى المحلى المختص خلو المحل ويحل محله الاحتياطى من ذات الصفة بالقائمة التى انتخبت طبقا لترتيب أسماء المرشحين احتياطيا بها وذلك بمراعاة النسبة المقررة للعمال والفلاحين وتكون مدة العضو الجديد مكملة لمدة عضوية سلفه[1] .

---

(١) المادة (٩٧) من قانون الإدارة المحلية المعدل .

الفرع الرابع عشر
تشكيل المجالس التنفيذية فى مصر

نتناول فيما يلى تشكيل المجالس التنفيذية المحلية على جميع مستويات الوحدات المحلية فندرس تشكيل المجلس التنفيذى لكل من :

المحافظة ، والمركز ، والمدينة ، والحى ، والقرية :

ـ تشكيل المجلس التنفيذى للمحافظة [1] :

يشكل المجلس التنفيذى للمحافظة برئاسة المحافظ وعضوية كل من:

(١) نواب المحافظ .

(٢) رؤساء المراكز والمدن والأحياء ورؤساء المصالح والأجهزة والهيئات العامة فى نطاق المحافظة الذين تحددهم اللائحة التنفيذية [2] .

(٣) سكرتير عام المحافظة ويكون أمينا للمجلس .

ـ ويجتمع المجلس مرة على الأقل كل شهر بدعوة من المحافظ فى المكان الذى يحدده .

---

(١) المادة (٣٢) من قانون الإدارة المحلية المعدل رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٢) حددت المادة ٥٩ من اللائحة التنفيذية رؤساء المصالح الآتية لعضوية المجلس : الداخلية ـ التعليم ـ الصحة ـ الإسكان ـ الزراعة ـ الرى ـ الشئون الاجتماعية ـ القوى العاملة ـ التموين والتجارة الداخلية ـ النقل ـ المواصلات ـ الكهرباء ـ الصناعة ـ الثقافة ـ الإعلام ـ السياحة ـ الشباب والرياضة ـ الأوقاف ـ الأزهر ـ المالية ـ رؤساء مجالس إدارة الهيئات العامة التى تتولى مرافق عامة للخدمات فى نطاق المحافظة) وأجازت المادة ٥٧ من اللائحة ضم رؤساء مصالح أخرى إلى المجالس التنفيذية لبعض الوحدات المحلية وذلك بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح المحافظ المختص .

ـــ تشكيل المجلس التنفيذى للمركز [١] :

يشكل المجلس التنفيذى للمركز برئاسة رئيس المركز الذى يختاره رئيس مجلس الوزراء [٢] ، وعضوية كل من :

١ ـــ مديرى إدارات الخدمات والإنتاج بالمركز اللذين تحددهم اللائحة التنفيذية ورؤساء المدن والقرى الواقعة ضمن المركز [٣] .

٢ ـــ سكرتير المركز ويكون أمينا للمجلس .

ـــ ويجتمع المجلس مرة على الأقل كل أسبوعين بدعوة من رئيسه فى المكان الذى يحدده . وفى حالة غياب الرئيس يحل محله مأمور المركز.

ـــ تشكيل المجلس التنفيذى للمدينة [٤] :

يشكل المجلس التنفيذى للمدينة برئاسة رئيس المدينة وعضويته كل من :

١ ـــ مديرى إدارات الخدمات والإنتاج بالمدينة الذين تحددهم اللائحة التنفيذية .

٢ ـــ سكرتير المدينة ويكون أمينا للمجلس .

ـــ ويجتمع المجلس بدعوة من رئيسه مرة على الأقل كل أسبوعين فى

---

(١) المادة (٤٥) من قانون الإدارة المحلية المعدل رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٢) المادة (٤٤) من قانون الإدارة المحلية المعدل رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٣) نصت المادة (٦٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية على أن " يضم المجلس التنفيذى لكل من المركز والمدينة والحى إلى عضويته مديرى إدارات الخدمات والإنتاج ورؤساء الهيئات الآتية : الداخلية ـــ التعليم ـــ الصحة ـــ الإسكان ـــ الزراعة ـــ الطب البيطرى ـــ الرى ـــ الشئون الاجتماعية ـــ التأمينات الاجتماعية ـــ القوى العاملة ـــ التموين ـــ الداخلية ـــ الكهرباء ـــ الثقافة ـــ الشباب ـــ الأوقاف ـــ الأزهر ـــ المالية ـــ بنك التنمية والائتمان الزراعى " .

(٤) المادة (٥٦) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

المكان الذى يحدده وفى حالة غياب الرئيس يحل محله مأمور المركز .

ــ تشكيل المجلس التنفيذى للحى [١] :

يشكل المجلس التنفيذى للحى برياسة رئيس الحى وعضوية كل من:

١ ــ رؤساء المجالس التنفيذية فى نطاق الحى على النحو الذى تحدده اللائحة التنفيذية [٢] .

٢ ــ سكرتير الحى ويكون أمينا للمجلس .

ــ ويجتمع المجلس التنفيذى للحى مرة على الأقل كل أسبوعين بدعوة من رئيسه فى المكان الذى يحدده .

ــ تشكيل المجلس التنفيذى للقرية [٣] :

يشكل المجلس التنفيذى للقرية برئاسة رئيس القرية وعضوية كل من :

١ ــ رؤساء الأجهزة التنفيذية بدائرة القرية اللذين تحددهم اللائحة التنفيذية[٤] .

٢ ــ سكرتير القرية ويكون أمينا للمجلس .

ــ ويجتمع المجلس التنفيذى للقرية . بدعوة من رئيسه مرة على الأقل كل أسبوعين فى المكان الذى يحدده رئيس المجلس .

---

(١) المادة (٦٤) من قانون الإدارة المحلية المعدل رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٢) راجع المادة (٦٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية .

(٣) المادة (٧٣) من قانون الإدارة المحلية المعدل رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٤) تنص المادة (٦١) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية على أن " يضم المجلس التنفيذى للقرية رؤساء الأجهزة التنفيذية الآتية : (التعليم ــ الشئون الاجتماعية ــ الصحة ــ الزراعة ــ الإسكان ــ الداخلية) .

الفرع الخامس عشر
موظفو المجالس المحلية وعمالها

فى نظام المركزية الإدارية، يكون الموظفون العاملون فى الأقاليم، تابعين للوزارات أما فى نظام اللامركزية الإدارية ، وحينما تنقل الخدمات ذات الطابع المحلى إلى الوحدات المحلية المستقلة ، ينقل الموظفون القائمون على تلك الخدمات إلى الوحدات المحلية ، ويصبحون موظفين محليين . ولما كان الطابع الغالب على الإدارة المصرية فى الماضى هو الطابع المركزى ، فإنه قد ترتب على ذلك تبعية الغالبية العظمى منهم إلى العاصمة وصارت الحكومة المركزية هى التى تتولى التعيين والترقية والنقل ونحو ذلك من الأمور المتعلقة بالموظفين .

وعندما أخذت مصر بنظام اللامركزية الإدارية على نطاق واسع بمقتضى القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ كان المتوقع أن ينقل الموظفون المحليون إلى الوحدات الجديدة المحلية . ولهذا نصت المادة الرابعة من مواد إصدار القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ على أن " يلحق موظفو فروع الوزارات التى تنقل اختصاصاها إلى السلطات المحلية بالمجالس المحلية على سبيل الإعارة كما يحتفظ موظفو مجالس المديريات والمجالس البلدية الحاليون بوضعهم القائم فيما يتعلق بترقياهم ونقلهم وذلك كله إلى أن يتم نقلهم جميعا إلى السلطات المحلية بصفة نهائية .

ولكن الأمل الذى انطوت عليه الفقرة السابقة لم يتحقق طيلة نفاذ القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ لعزوف العاملين عن الاستقرار فى الأقاليم، ورغبتهم فى الاستفادة من المزايا المادية والأدبية التى تتوافر فى العواصم الكبرى ، وعلى رأسها القاهرة . وحينما وضع القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ـــ السابق على القانون

الحالى ـ نصت المادة الخامسة من قانون إصداره على أن " يعتبر العاملون بالجهات التى نقلت اختصاصاتها و لم تنقل الاعتمادات الخاصة بالعاملين فيها قبل العمل بأحكام القانون المرافق ، إلى وحدات الحكم المحلى ، منتدبين بهذه الوحدات ، وذلك حتى يتم نقل الاعتمادات المخصصة لهم إلى موازنات هذه الوحدة " وأضافت المادة المشار إليها حكما مستحدثا بمقتضاه " يجب أن يتم هذا النقل فى موعد غايته أول يناير سنة ١٩٧٦ (١) .

ولكن على الرغم من صراحة النصوص السابقة إلا أنه لم يتم نقل الاعتمادات الخاصة بالعاملين فى الجهات التى نقلت اختصاصاتها إلى وحدات الإدارة المحلية .

ولما صدر القانون الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ نصت المادة ١٤٢ منه على أن " تنقل بقوة القانون الاعتمادات المالية الخاصة بالعاملين فى الجهات التى نقلت اختصاصاتها بمقتضى القانون إلى وحدات الحكم المحلى إلى الموازنة الخاصة بهذه الوحدات .

وإذا كان مما يدعم استقلال المجالس المحلية هو استقلال تلك المجالس بموظفيها فإن ذلك لا يعنى أن جميع العاملين فى الوحدة المحلية يعتبرون من العاملين المحليين ، بل الواقع أن العاملين فى نطاق الوحدات المحلية التابعين للسلطة التنفيذية ينقسمون إلى فئتين :

أ ـ موظفو المجالس المحلية ، وهم التابعون مباشرة للوحدات المحلية وهؤلاء يعتبر المحافظ رئيسهم الإدارى الأعلى .

ب ـ الموظفون التابعون للوزارات فى العاصمة ، والذين يمارسون

---

(١) راجع : د . سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص٤٦٦ وما بعدها .

اختصاصات الإدارة المركزية فى الأقاليم .

والأصل أن هؤلاء الموظفين يخضعون لوزاراتهم التى تعتبر السلطة الإدارية الرئاسية بالنسبة لهم . ولكن إعمالا لدواعى التنسيق والانسجام فى العمل ، نص المشرع على اعتبار المحافظ رئيسهم المحلى ، وخوله السلطات التى أشرنا إليها فيما سبق بالنسبة إليهم .

ولما كنا هنا فى مجال الحديث عن موظفو المجالس المحلية دون الموظفين التابعين للوزارات فى العاصمة ويمارسون عملهم فى الأقاليم فإننا نتناول فيما يلى النظام القانونى لموظفى المجالس المحلية من حيث القواعد التى تطبق عليهم ، ونظام تعيينهم وترقيتهم ، ونقلهم .

ـ القواعد القانونية التى تطبق على موظفى المجالس المحلية :

إن القاعدة المسلم بها فقها وقضاءا : أن الموظف المحلى هو موظف عام ، ومن ثم تنطبق عليه القواعد الخاصة بالعاملين المدنيين فى الدولة وقد نص القانون الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على ذلك صراحة فى المادة ١٤٣ منه حيث ورد بها " تسرى فيما لم يرد فى شأنه نص فى هذا القانون الأحكام والقواعد الخاصة بالعاملين المدنيين فى الدولة على العاملين المدنيين بوحدات الإدارة المحلية " .

كذلك نصت المادة ٩٢ من اللائحة التنفيذية على أن " تطبق فى شأن العاملين بوحدات الإدارة المحلية الأحكام والقواعد السارية فى شأن العاملين المدنيين بالدولة وذلك فيما لم يرد فيه نص خاص فى قانون الإدارة المحلية وهذه اللائحة " .

ويتضح من النصوص السابقة أن موظفو الوحدات المحلية موظفين عموميين ينطبق فى شأنهم القواعد الخاصة بقانون العاملين المدنيين بالدولة فيما لم يرد بشأنه نص فى قانون الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية .

ـ تعيين وندب موظفو الوحدات المحلية ونقلهم :

أ ـ حدد القانون أداة التعيين والندب بالنسبة للوظائف المختلفة فى الوحدات المحلية على النحو التالى :

١ ـ يصدر بالتعيين أو الندب لشغل مناصب السكرتيرين العامين والسكرتيرين العامين المساعدين ورؤساء المدن والأحياء قرار من رئيس مجلس الوزراء بالاتفاق مع المحافظين المختصين (١) .

٢ ـ يصدر بالتعيين والندب لشغل مناصب رؤساء القرى قرار من المحافظ المختص (٢) .

ونظرا لأهمية أن يكون موظفو الوحدات المحلية من أبناء تلك الوحدات المحلية والمقيمين فى نطاقها لذلك أجاز المشرع للمحافظ أن يقصر التعيين فى الوظائف التى يكون للمحافظ فيها سلطة التعين على أبناء الإقليم .

فقد نصت المادة (١٤٠) من قانون الإدارة المحلية على أنه " مع مراعاة الأحكام المطبقة على العاملين المدنيين بالدولة تعلن وحدات الإدارة المحلية عن الوظائف الخالية بها والتى يكون التعين فيها بقرار من المحافظ ويتضمن الإعلان البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها .

ويحدد المحافظ الوظائف التى يكون شغلها بامتحان وتلك التى تشغل بدون امتحان ، ويكون التعين فى الوظائف التى تشغل بامتحان بحسب الأسبقية الواردة بالترتيب النهائى لنتائج الامتحان **وعند التساوى فى الترتيب تكون الأولوية فى التعيين لأبناء المحافظة .**

ويجوز بقرار من المحافظ أن يكون الامتحان **مقصورا على أبناء المحافظة** ،

---

(١) المادة (١٣٩/١) من قانون الإدارة المحلية المعدل .

(٢) المادة (١٣٩/٢) من قانون الإدارة المحلية المعدل .

ويعتبر من أبناء المحافظة من يقيم بدائرتها إقامة عادية " .

كذلك أجاز المشرع للمحافظ فى حدود الموازنة المعتمدة أن يشغل بعض الوظائف التى تقتضى تفرغ شاغلها بطريق التعاقد مقابل مكافأة شاملة يحددها العقد .... [١] .

كما يجوز للمحافظ أن يعين بأقسام الوحدة بطريق التعاقد صناعا ممتازين للأعمال الفنية التى تقتضى مهارة أو خبرة خاصة ، وذلك نظير أجر يحدده العقد [٢] .

ب ـ حدد القانون أداة النقل بالنسبة لشاغلى الوظائف المحلية المختلفة ، وفرق فى ذلك النقل ، بين النقل من وحدة محلية إلى وحدة محلية أخرى داخل نطاق المحافظة ، والنقل من وحدة محلية إلى وحدة محلية أخرى خارج نطاق المحافظة . وذلك على النحو التالى :

١ ـ بالنسبة لشاغلى مناصب السكرتيرين العامين والسكرتيرين العامين المساعدين ورؤساء المدن والأحياء يصدر بنقلهم من مناصبهم بين وحدات الإدارة المحلية ونقلهم إلى أجهزة الإدارة المحلية المختلفة قرار من رئيس مجلس الوزراء بالاتفاق مع المحافظين المختصين [٣] .

٢ ـ بالنسبة لشاغلى وظائف رؤساء القرى يتم نقلهم داخل نطاق المحافظة بقرار من المحافظ المختص [٤] .

و لم يتحدث القانون عن أداة نقل رئيس القرية إلى وحدة محلية أخرى

---

(١) المادة (١٤١/١) من قانون الإدارة المحلية المعدل .

(٢) المادة (١٤١/٢) من قانون الإدارة المحلية المعدل .

(٣) المادة (١٣٩/١) من قانون الإدارة المحلية المعدل .

(٤) المادة (١٣٩/٢) من قانون الإدارة المحلية المعدل .

خارج نطاق المحافظة . ونحن نرى أنه فى حالة نقل رئيس القرية إلى وحـــدة محليـــة أخرى خارج نطاق المحافظة لابد أن يصدر قرار بذلك من الوزير المختص بـــالإدارة المحلية بالاتفاق مع المحافظين المختصين ، وذ [illegible] القرية المطلوب نقله تكون سلطاته محصورة فى [illegible] المحافظة و[illegible] أن تعـــدى تلك السلطات نطاق المحافظة التى يتولى رئاستها ومن ثم لا يستطيع أن يصدر قـــرار بنقل أحد العاملين فى محافظته (رئيس القرية مثلا) إلى محافظة أخـــرى وإلا كـــان متجاوزا حدود اختصاصه .

ـــ ترقية موظفو الوحدات المحلية :

إذا كان منطق استقلال كل وحدة محلية بشخصيتها الاعتبارية ، يقتضـــى استقلالها بموظفيها ، وما يستتبعه ذلك الاستقلال عن أن يكون لكل وحدة محليـــة هيكلها التنظيمى الخاص بها بحيث يتم ترقية وتسكين العاملين فى وكـــل وحـــدة محلية فى الدرجات الوظيفية لهيكلها التنظيمى .

ولما كان من شأن تطبيق هذا المبدأ أن يؤدى إلى تجميد وضع العـــاملين فى الوحدات المحلية الصغيرة ومن ثم لا يفسح المجال أمامـــهم للترقيـــة ، لذلـــك رأى المشرع أنه من الأفضل وتحقيقا للمرونة المطلوبة أن يكون للعـــاملين بـــالوحدات المحلية فى نطاق كل محافظة وحدة وظيفية واحدة حتى يتسع المجال أمامهم للترقيـــة . لذلك نص فى المادة ١٣٨ من قانون الإدارة المحلية الحالى على أن " يكـــون لكـــل مديرية من مديريات المحافظة هيكل تنظيمى مستقل يشـــمل جميـــع العـــاملين فى مجالس اختصاصها فى نطاق المحافظة ويكون العاملين فى كل مديريـــة مـــن هـــذه المديريات وحدة وظيفية واحدة مع مراعاة تخصصاتهم وذلك طبقا للقواعـــد الـــتى تحددها اللائحة التنفيذية " .

كذلك نصت اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية الحالى علـــى اعتبـــار

العاملون بالدواوين العامة لوحدات الإدارة المحلية وحدة واحدة فى نطاق المحافظة كما تعتبر العاملون فى كل مديرية وحدة واحدة وذلك فيما يتعلق بالأقدمية والترقية والنقل مع مراعاة تخصصاقم [١] .

ويعتبر السكرتيرون العامون والسكرتيرون العامون المساعدون ورؤساء المراكز والمدن والأحياء وحدة واحدة فيما يتعلق بالأقدمية والترقية والنقل وتدرج وظائفهم بموازنة الأمانة العامة للإدارة المحلية على سبيل التذكار على أن تدرج الاعتمادات المالية اللازمة لمرتباقم ومخصصاقم فى موازنات وحدات الإدارة المحلية المختصة [٢] .

الخلاصة :

يتضح من السرد السابق ما يلى :

١ ـــ أن العاملين فى الوحدات المحلية يعدون موظفون عموميون ويخضعون لنظام العاملين المدنيين فى الدولة إلا فى الأحوال التى يرد فيها نص خاص فى قانون الإدارة المحلية .

٢ ـــ حدد قانون الإدارة المحلية الأداة التى يتم بها تعيين موظفو الوحدات المحلية بأن يكون تعيين كل من السكرتيرين والسكرتيرين المساعدين ورؤساء المراكز والمدن والأحياء بقرار يصدر من رئيس مجلس الوزراء بالاتفاق مع المحافظين المختصين أما رؤساء القرى فيتم تعيينهم بقرار يصدر من المحافظ المختص .

٣ ـــ فرق قانون الإدارة المحلية فى نقل موظفو الوحدات المحلية بين نوعين من

---

(١) المادة (٩٤) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية .

(٢) المادة (٩٨) من اللائحة .

النقل ، النقل داخل نطاق المحافظة الواحدة ويكون ذلك بقرار يصدر من المحافظ ، والنقل من محافظة لأخرى ويكون بقرار من رئيس مجلس الوزراء بالاتفاق مع المحافظين المختصين.

٤ ـ يكون العاملين فى كل مديرية فى نطاق المحافظة وحدة وظيفية واحدة فيما يتعلق بالترقية والنقل .

الفرع السادس عشر

الموارد المالية للمجالس المحلية فى مصر

لقد اكتفت المادة ١٦٣ من دستور سنة ١٩٧١ بالنص على أن "يبين القانون طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية ..... ومواردها المالية " ومن ثم لم تتضمن توجيها ملزما فى هذا الصدد يحدد مصادر الموارد المالية للوحدات المحلية وذلك بعكس الحال فى الدساتير السابقة ومنها دستور سنة ١٩٥٦ الذى نص فى المادة ١٦١ منه على أن (تدخل فى موارد الوحدات المحلية ذات الشخصية الاعتبارية الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى ، أصلية كانت أم إضافية وذلك كله فى الحدود التى يقرها القانون) .

وبصفة عامة فقد قامت الموارد المالية للوحدات المحلية فى قوانين الإدارة المحلية المتعاقبة ومنها القانون الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على الدعامات الآتية[1]:

١ ـ خص المشرع المجالس المحلية بجميع الضرائب ذات الطابع المحلى.

٢ ـ أجاز للمجالس المحلية فرض ضريبة إضافية بنسبة مئوية تعلى على بعض الضرائب الحكومية وأدخل مبدأ الاشتراك بين المجالس المحلية فى الانتفاع بحصيلة هذه الضريبة الإضافية .

---

(١) راجع : د . سليمان الطماوى ، المرجع السابق ،ص٤٢٧ .

٣ ـــ توزع الحكومة على المجالس ـــ فى صورة إعانة ما كانت تنفقه على المرافق المحلية التى نقلت إلى المجالس المحلية كالتعليم والصحة وغيرها من المرافق ويعد هذا المورد من أهم موارد المجالس المحلية فى الوقت الحاضر .

٤ ـــ يضاف إلى ذلك الموارد العادية للتمويل والتى تعرض لها فى موضعها .

وفى الحقيقة أن الموارد المالية لا تكاد تكفى الحد الأدنى من احتياجات الوحدات المحلية ، ويرجع ذلك إلى الضعف العام فى حصيلة الموارد المتاحة .

فالموارد المالية المحلية ـــ بصفة عامة ـــ تتميز بكثير من الاستقرار والجمود وقد يكون الجمود ميزة إذ تحتاج الوحدات المحلية إلى مورد مالى ثابت نسبيا لا تتقلب حصيلته كثيرا ويمكن الاعتماد عليه فى تغذية ميزانياتها . وضبط تقديراتها (كما هو الحال بالنسبة للإعانات الحكومية التى تعطى للمجالس المحلية) .

على أنه يلزم أن يتوافر فى هذه الحالة للموارد قدر من المرونة يسمح بمواجهة الزيادة المضطردة فى نفقات الهيئات المحلية ، أو الارتفاع فى الأسعار ، كما يسمح باستخدام مصادر الإيراد (وخاصة الضريبية) لخدمة الأغراض الاقتصادية والاجتماعية ، وهو ما يفترض وجود ضرائب مرنة يمكن تغيير نظامها أو فئاتها بسرعة كلما تغير أو تعدد الغرض المقصود منها .

وترجع ضآلة مرونة الموارد المحلية إلى أسباب متعددة فى مقدمتها ذلك الفارق الأساسى بين الدولة والهيئات المحلية ، فالدولة تتمتع ـــ بما لها من سيادة ـــ بسلطة مطلقة (قانونا) فى تدبير المال والتصرف فيه بعكس الهيئات المحلية التى لا تتمتع بمثل هذه السلطة المطلقة إذ تخضع لقيود تتعلق بأنواع الموارد التى يمكنها اللجوء إليها وبفئاتها وضرورة التصديق على بعض قراراتها فى هذا الشأن .

ومن هذه الأسباب كذلك ما يرجع إلى طبيعة بعض الإيرادات وإلى التنظيم الفنى للضرائب وضآلة إمكانيات الوحدات المحلية لانحصارها فى نطاق

إقليمى محدود، وتزاحم ميزانية الدولة مع الميزانيات المحلية فى استغلال نفس المورد.

يضاف إلى ذلك أن الإعانة الحكومية التى تعطيها الحكومة المركزية للوحدات المحلية وإن كانت تشغل موردا أساسيا بالنسبة لتلك الوحدات إلا أنها من الضآلة بحيث لا تكفى نفقاتها ويرجع ذلك إلى كثرة أعباء الدولة والتزاماتها .

ومن أجل ما سبق ونتيجة لجمود موارد المجالس المحلية فإنها تأخذ بقاعدة أولوية الإيرادات أى أنها تبدأ بتقدير إيراداتها وفى ضوء هذا التقدير تحدد نفقاتها ، لأنها ليست حره فى الحصول على الموارد المالية ، وذلك بعكس ميزانية الدولة [١].

وعلى ذلك فإنه لابد من تنفيذ خطة شاملة وطويلة الأجل لتنمية الثروات المحلية ، وتصنيع الأقاليم ، حتى يمكن أن تعتمد المجالس المحلية على نفسها فى إشباع حاجاتها المحلية ، وتنفيذ خططها ، فتصبح الإدارة المحلية حقيقة واقعة ، لها مواردها الخاصة التى تستطيع أن تواجه بها نفقاتها المتزايدة وبالتالى تنهض بالأقاليم اقتصاديا واجتماعيا وتؤدى دورا فعالا فى هذا المجال .

وفيما يلى ندرس الموارد المالية للمجالس المحلية بالنسبة لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية كما وردت فى القانون ، ثم ندرس بعد ذلك موازنات الوحدات المحلية .

تقسيم :

سوف نقسم البحث فى هذا الفرع على النحو التالى :

أولا : الموارد المالية للمجالس المحلية .

---

(١) راجع : د . محمود عاطف البنا ، بحث بعنوان " الموارد المالية للهيئات المحلية "، منشور فى مجلة العلوم الإدارية ، السنة ١٤ ، العدد الثانى أغسطس ١٩٧٢ ، ص١١٧٠ وما بعدها .

ثانيا : موازنات المجالس المحلية .

أولا : الموارد المالية للمجالس المحلية :

نتناول هنا الموارد المالية للوحدات المحلية المختلفة كما وردت فى القانون ، وذلك على النحو التالى :

١ ــ الموارد المالية للمحافظات :

تشمل الموارد المالية للمحافظات ووفقا لنص المادة (٣٥) من القانون قانون الإدارة المحلية على نوعين من الموارد هى :

النوع الأول : الموارد المشتركة مع سائر المحافظات وتتضمن :

١ ــ نصيب المحافظة فى الضريبة الإضافية على الصادرات والواردات التى تقع فى دائرتها ويحدد القانون سعر هذه الضريبة الإضافية وتختص المحافظة بنصف حصيلتها ويودع النصف الآخر فى رصيد الموارد المشتركة .

٢ ــ نصيب المحافظة فى الضريبة الإضافية على ضريبة القيم المنقولة وضريبة الأرباح التجارية والصناعية . وتختص المحافظة بنصف حصيلة هذه الضريبة ويودع النصف الآخر فى رصيد الموارد المشتركة وإذا اختلف المركز الرئيسى لإحدى المنشآت عن مركز نشاطها الفعلى اختص المجلس الشعبى المحلى للمحافظة الكائن فى دائرة مركز النشاط الفعلى بفرض الضريبة الإضافية وتحتفظ هذه المحافظة بنصف حصيلة هذه الضريبة ويودع النصف الآخر فى رصيد الموارد المشتركة . ويتم توزيع حصيلة الموارد المشتركة على المحافظات المختلفة بقرار يصدره الوزير المختص بالإدارة المحلية.

النوع الثانى : الموارد الخاصة بالمحافظة وتشمل :

١ ــ ربع حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان فى المحافظة ، وكذلك ربع

حصيلة الضريبة الإضافية على ضريبة الأطيان فى المحافظة .

٢ ـــ ضرائب ورسوم السيارات والموتوسكيلات والعربات والدراجات ووسائل النقل المرخص بها من المحافظة .

٣ ـــ حصيلة استثمار أموال المحافظة وإيرادات المرافق التى تقوم بإدارتها.

٤ ـــ الضرائب والرسوم الأخرى ذات الطابع المحلى التى تفرض لصالح المحافظة.

٥ ـــ الإعانات الحكومية .

٦ ـــ التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية .

ويتولى المجلس الشعبى المحلى توزيع جزء من موارده المشار إليها فى البندين (٢،١) من النوع الثانى من نوعى الموارد المشار إليها على الوحدات المحلية الداخلة فى نطاق اختصاصه بالنسبة التى يقررها بمراعاة ظروف كل وحدة واحتياجاتها .

هذا ومن الملاحظ أن القانون قد أوجب فى المادة ٣٦ منه أن ينشأ بكل محافظة حساب خاص تتكون موارده من حصيلة التصرف فى الأراضى الزراعية والمستصلحة المشار إليها فى المادة ٢٨ من هذا القانون وتخصص حصيلته لأغراض استصلاح الأراضى على مستوى المحافظة . كما أوجب القانون بذات المادة ٣٦ أن ينشأ بكل محافظة حساب خاص لتمويل مشروعات الإسكان الاقتصادى على مستوى المحافظة تتكون موارده من :

١ ـــ حصيلة الصرف فى الأراضى المعدة للبناء المشار إليها فى المادة ٢٨ من القانون .

٢ ـــ حصيلة الاكتتاب فى سندات الإسكان المشار إليها فى المواد ٤ ، ٥ ، ٦ من القانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٦ بإنشاء صندوق مشروعات الإسكان

الاقتصادى .

٣ ـــ حصيلة مقابل الانتفاع الذى يؤدى فى حالات الإعفاء من قيود الارتفاع وفقا لأحكام قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء وذلك على مستوى المحافظة .

٤ ـــ المبالغ المخصصة لأغراض الإسكان الاقتصادى فى المحافظات فى الاتفاقيات التى تعقدها الدولة .

٥ ـــ حصيلة إيجارات وأقساط تمليك المساكن المملوكة للمحافظة .

٦ ـــ القروض .

٧ ـــ الإعانات والتبرعات والهبات والوصايا .

٨ ـــ حصيلة استثمار أموال هذا الحساب وقيمة إيجار المساكن التعويضية التى أقيمت بمدن القناة الثلاث وأقساط تمليك تلك المساكن .

١٠ ـــ حصيلة الغرامات التى يقضى بها طبقا للفقرة الأولى من المادة ٢٧ من قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ وذلك على مستوى المحافظة .

وقد اعتبر القانون موارد كل من الحسابين المشار إليهما من الموارد الذاتية للمحافظة ويرحل فائض كل منهما فى نهاية كل سنة مالية إلى موازنة السنة التالية. أما قواعد إيرادات كل من هذين الحسابين وقواعد الصرف منهما فيتم تنظيمه بقرار من مجلس الوزراء . كما تحدد بقرار من رئيس مجلس الوزراء بالاتفاق مع وزير الاقتصاد النسبة التى تلتزم شركات التأمين بالاكتتاب بها فى سندات الإسكان .

هذا وقد ذهب القانون الجديد رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ مذهب القانون السابق عليه رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ فى المادة ٣٧ منه من إنشاء حساب الخدمات

والتنمية المحلية مستحدثا كلاهما هذا الأمر الذى لم يكن له مثيل فى قوانين الإدارة المحلية السابقة عليهما . بيد أن القانون الجديد جعل إنشاء هذا الحساب وجوبيا بخلاف القانون السابق عليه ، الذى ترك أمر إنشاء مثل هذا الحساب جوازيا للمجلس المحلى للمحافظة وتتكون موارد هذا الحساب من :

١ ــ الرسوم التى يفرضها المجلس الشعبى المحلى للمحافظة لصالح هذا الحساب .

٢ ــ أرباح المشروعات الإنتاجية التى يمولها الحساب المذكور .

٣ ــ التبرعات والهبات والوصايا التى يوافق المجلس الشعبى المحلى للمحافظة على تخصيصها لهذا الحساب .

٤ ــ ٥٠٪ من الزيادة التى تتحقق فى الموارد الملحية للمحافظة عن الربط فى الموازنة .

ثم جاءت المادة ٣٨ من القانون محددة لطرق استخدام هذا الحساب فى عدة أغراض وفقا لما يقرره المجلس الشعبى للمحافظة وهى :

١ ــ تمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات المحلية وفقا لخطة محلية يتم توزيعها واعتمادها فى إطار الخطة العامة للدولة .

٢ ــ استكمال المشروعات الواردة فى الخطة العامة التى لا تكفى الاعتمادات المالية المدرجة لها فى موازنة المحافظة لا تمامها وإنشاء المشروعات التى تقام بالجهود الذاتية .

٣ ــ رفع مستوى أداء الخدمات العامة المحلية .

٤ ــ الصرف على الخدمات العامة الحيوية العاجلة .

ويصدر بتنظيم حساب الخدمات والتنمية قرار من المحافظ المختص . تعامل أموال هذا الحساب معاملة الأموال العامة وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق

قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة ولا يؤول فائض هـــذا الحساب إلى الخزانة العامة .

٢ ـــ الموارد المالية للمراكز :

نصت المادة ٤٣ من القانون على الموارد المالية للمركز حيث نصت علـــى أنها تشمل :

١ ـــ ما يخصصه المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من موارده لصالح المركز .

٢ ـــ حصيلة استثمار أموال المركز وإيرادات المرافق التى يديرها .

٣ ـــ الإعانة الحكومية .

٤ ـــ التبرعات والهبات والوصايا ، بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبـــول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية .

٥ ـــ القروض التى يقررها المجلس .

وأوجبت المادة المذكورة فى فقرتها الأخيرة بأن ينشئ المجلس الشعبى المحلـــى للمركز حسابا للخدمات والتنمية للمركز، ويصدر بتنظيم هذا الحساب قرار مـــن المحافظ ، وتعتبر أموال هذا الحساب أموال عامة وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيـــق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة ، ولا يؤول فائض هـــذا الحساب إلى الخزانة العامة .

٣ ـــ الموارد المالية للمدن :

تشمل الموارد للمدن حسب ما جاء بالمادة (٥١) من قانون الإدارة المحليـــة على ما يلى :

أولا : حصيلة الضريبة على العقارات المبينة الواقعة فى دائرة اختصاص مجلس المدينـــة

والضرائب الإضافية المقررة عليها ماعدا الضرائب المخصصة حصيلتها طبقا للقانون لأغراض قومية .

ثانيا : حصيلة ضريبتى الملاهى والمراهنات المفروضتين فى دائرة المدينة.

ثالثا : ٧٥ ٪ من حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان الكائنة فى دائرة اختصاص المدينة و ٧٥٪ من حصيلة الضريبة الإضافية المقررة على هذه الأطيان .

رابعا : ما يخصصه المجلس الشعبى المحلى للمحافظة لصالح المدينة من الموارد المقررة للمحافظة .

خامسا : حصيلة مقابل التحسين المفروض على العقارات التى انتفعت من أعمال المنفعة العامة بالفئات ووفقا للقواعد المقررة فى القانون الخاص بفرض مقابل تحسين على العقارات التى يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال المنفعة العامة .

سادسا : الرسوم التى يفرضها المجلس الشعبى المحلى للمدينة فى نطاقه فى حدود القوانين واللوائح وهى الرسوم المقررة على ما يلى :

١ ــ مستخرجات قيد المواليد والإجراءات الصحية .

٢ ــ رخص المحاجر والمناجم ورخص الصيد .

٣ ــ أعمال التنظيم والمجارى وأشغال الطرق والحدائق العامة .

٤ ــ المحال العمومية والأندية والمحال الصناعية والتجارية .

٥ ــ حيوانات البحر والكلاب والدواب وما ماثل ذلك .

٦ ــ المراكب التجارية ومراكب الصيد والنزهة ومعادى النيل والعائمات على اختلاف أنواعها .

٧ ـــ ما يذبح فى المذابح العامة أو النقط المستعملة لذلك .

٨ ـــ الأسواق المرخص فى إدارتها للأشخاص الخاصة .

٩ ـــ استهلاك المياه والتيار الكهربائى والغاز فى حدود ١٥% من قيمة الاستهلاك إذا لم يتولى المجلس استغلال هذه المرافق بنفسه .

١٠ ـــ الانتفاع بالشواطئ والسواحل أو استغلالها .

١١ ـــ الإيجارات التى يؤديها شاغلو العقارات المبنية الخاضعة لضريبة المبانى لغاية ٤% على الأكثر من قيمتها الايجارية وذلك مع مراعاة أحكام القانون المنظم للعلاقة بين المؤجر والمستأجر ، وعلى ملاك العقارات المبنية أو المتنفعين بها تحصيل هذا الرسم من شاغليها وأدائه فى مكاتب التحصيل فى المواعيد المحددة لأداء الضريبة على العقارات المبينة .

سابعا : المقابل الذى يفرضه المجلس على الاستغلال أو الانتفاع بالمرافق العامة التابعة للمدينة أو التى تديرها الأجهزة التنفيذية فيها أو على استعمال واستغلال الأملاك العامة التى تديرها المدينة .

ثامنا : حصيلة الحكومة فى نطاق المدينة من إيجار المبانى وأراضى البناء الفضاء الداخلة فى أملاكها الخاصة .

تاسعا : إيرادات استثمار أموال المدينة والمرافق التى تتولاها وإيرادات الأسواق العامة الواقعة فى نطاقها .

عاشرا : الإعانات الحكومية والتبرعات والوصايا والهبات بشرط موافقة رئيس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية.

حادى عشر : القروض التى يعقدها المجلس .

هذا وقد نص القانون فى المادة (٥٢) منه على أن تعفى من الرسوم

المنصوص عليها فى البند (١١ سادسا) من المادة السابقة .

١ ــ العقارات التى تشغلها الوزارات والمصالح والهيئات العامة والمجالس الشعبية المحلية للوحدات المحلية والجمعيات والمؤسسات الخاصة المشهرة طبقا للقانون.

٢ ــ العقارات المعفاة من الضريبة على العقارات المبنية .

٣ ــ العقارات المملوكة للدول الأجنبية بشرط المعاملة بالمثل .

وأشارت المادة (٥٣) من القانون إلى أن قرار المجلس الشعبى المحلى للمدينة فى شأن فرض الرسوم المنصوص عليها بالمادة (٥١) لا يكون نافذا إلا بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمركز والمحافظة ويجوز للمحافظ أن يطلب من المجلس تقدير أو تعديل رسم محلى معين تمكينا له من مباشرة أعمال فيما يعود بالنفع المحلى كما يجوز له أن يطلب من المجلس إلغاء الرسم أو تعديله أو تقصير أجل سريانه إذا رأى أن بقاءه لا يتفق والسياسة الاقتصادية أو المالية للدولة . وفى حالة رفض المجلس فى الحالات سالفة الذكر إجابة الطلب ، يتم عرض الأمر على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة ليقرر فيه ما يراه ، فإذا استمر الخلاف عرض الأمر على مجلس الوزراء ويكون قراره فى هذا الشأن نهائيا .

وأخير فقد أوجبت المادة (٥٤) من القانون أن يتولى المجلس الشعبى المحلى للمدينة إنشاء حساب للخدمات والتنمية للمدينة ، على أن يصدر بتنظيم هذا الحساب قرار من المحافظ ، وتعتبر أموال هذا الحساب أموال عامة بصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة ولا يؤول فائض هذا الحساب إلى الخزانة العامة .

٤ ــ الموارد المالية للإحياء :

لم يرد فى القانون ما يفيد وجود موارد مالية مستقلة للإحياء ، ومن ثم

تكون مواردها المالية مستقطعة من الموارد المالية للمدن .

ثانيا : موازنات المجالس المحلية

الموازنة المحلية هى تقدير وإجازة مصروفات شخص إدارى إقليمى وإيراداته عن فترة زمنية مقبلة . وهى تتفق فى ذلك مع المقصود بميزانية الدولة . ولكنها تختلف عن الميزانية العمومية للمشروعات والمنشآت التجارية كما تختلف عما يعرف فى المحاسبة القومية بالميزانية القومية أو ميزانية الأمة .

فميزانية المنشآت التجارية تشمل أصولها وخصومها فى تاريخ معين ، أى أنها تبين المركز المالى للمنشأة كما هو موجود فى ذلك التاريخ المعين (تاريخ انتهاء سنتها المالية) نتيجة لعملياتها التى تمت فى فترة سابقة .

أما الميزانية العمومية فتشمل تقديرا للنفقات والإيرادات المتوقعة لاقتصاد البلد فى مجموعه ، بقطاعيه العام والخاص . هذه الميزانية الاقتصادية القومية يستعان بها فى وضع السياسة المالية العامة ودراسة آثارها وفى تنفيذ الخطة .

ووجود الموازنات المحلية ضرورى لاستقلال الأشخاص الإدارية الإقليمية فالسمة المميزة لنظام الإدارة المحلية هى الاستقلال الذى يتمثل أولا وأساسا فى تمتع الوحدات الإقليمية بالشخصية الاعتبارية . غير أن منح هذه الوحدات الشخصية الاعتبارية وذمة مالية خاصة وتميزه عن ذمة غيرها من الأشخاص القانونية وعن ذمة أعضائها أو ممثليها لا يكفى بذاته لضمان استقلال حقيقى لهذه الوحدات ، بل يلزم فوق ذلك الاعتراف لها بالاستقلال المالى بحيث تكون لها سلطة الخصوص على الموارد (عن طريق فرض ضرائب ورسوم ذات طابع محلى . ولالتجاء إلى القروض .. إلخ) اللازمة للنهوض بما عهد إليها من مرافق ، وسلطة تحديد نفقاتها ووضع ميزانياتها المستقبلية الشاملة لإيراداتها ومصروفاتها ، على النحو الذى سبق أن ذكرناه حين تحدثنا عن الموارد المالية للهيئات المحلية .

على أن وضع الموازنات العامة ـ مركزية ومحلية ـ يخضع للقواعد الأساسية التى صاغها علم المالية العامة التقليدية . وقد أدى تطور العوامل الاقتصادية والمالية التى تحكم الميزانية إلى التخفيف من حدة تلك المبادئ التقليدية فى التطبيق والخروج عليها أحيانا ، سواء بالنسبة للموازنة العامة للدولة أو الموازنات المحلية . إلا أنه لازال لهذه المبادئ التقليدية نوع من الأهمية وهى أهمية يختلف مداها أحيانا فى الموازنات المحلية عنه فى ميزانية الدولة ، وذلك لاعتبارات خاصة بالموارد المالية. فمثلا نجد الموارد المالية المحلية تتسم بنوع من الجمود ـ كما سبق القول فى الحديث عن الموارد المالية للوحدات المحلية. بحيث يكون الإنفاق المحلى محكوما بالموارد المحلية ، وهو ما يستتبع ضرورة التقيد بقاعدة توازن الميزانية على نحو أشد مما هو مطلوب فى الموازنة العامة للدولة .

ولما كانت الدولة هى التى تمول الجانب الأكبر من الموازنات المحلية فإن الموازنات المحلية تخضع بصفة عامة لما تخضع له موازنة الدولة من أحكام وعلى ذلك فقد نص قانون الإدارة المحلية فى المادة ١٢٢ منه على أن " تدرج موازنة كل محافظة فى قسم خاص بالموازنة العامة للدولة وتعتبر جزءا منها ويسرى عليها ما يسرى على الموازنة العامة للدولة من أحكام " .

ويتم إعداد الموازنات المحلية واعتمادها على النحو التالى :

أولا : تحدد الأجهزة المالية المختصة بكل وحدة محلية مشروع موازنتها السنوية شاملا لإيراداتها ومصروفاتها وفقا للقواعد المعمول بها فى وضع موازنة الدولة وترفعه إلى المحافظة وذلك قبل بدء السنة المالية بخمسة أشهر على الأقل على أن يرفق بالمشروع جميع البيانات والمستندات التى بنيت عليها تقديرات الإيرادات والمصروفات [١] .

---

(١) المادة (١١٩) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

ثانيا : يتولى الجهاز المالى بالمحافظة أعداد مشروع موازنة المحافظة شاملا لمشروعات موازنة الوحدات المحلية فى نطاقها ويتولى المحافظ عرض المشروع على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة لمناقشته وإقراره قبل بدء السنة المالية بأربعة أشهر على الأقل [1] .

ثالثا : ترسل كل محافظة مشروع موازنتها فور إقرار المجلس الشعبى المحلى له إلى الوزير المختص بالإدارة المحلية لبحثه مع المحافظ المختص ثم إرساله مشفوعا بملاحظاته إلى وزير المالية والتخطيط .

رابعا : يجب إدراج المبالغ الآتية بمشروعات موازنات المحافظة إذا أغفلت كلها أو بعضها [2] .

١ ـ الالتزامات التى تكون المحافظة أو إحدى وحدات الإدارة المحلية فى نطاقها ملتزمة بها.

٢ ـ الاستخدامات التى يفرضها هذا القانون أو أى قانون آخر .

٣ ـ مصروفات الإدارة أو الصيانة اللازمة لحسن سير المرافق والمنشآت أو الأعمال التى تتولاها المحافظة أو وحدات الإدارة المحلية فى نطاق المحافظة .

خامسا : تدرج موازنة كل محافظة فى قسم خاص بالموازنة العامة للدولة وتعتبر جزءا منها .

ولقد أوضحت اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ بعض الضوابط والأحكام الخاصة بكيفية التصرف فى نفقات وإيرادات الوحدات المحلية،

---

(١) المادة (١٢٠) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٢) المادة (١٢١) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

كما أوضحت سلطات المحافظ والوحدات المحلية الأخـــرى فى هـــذا الشـــأن . وسوف نعرض فيما يلى لكل من تلك الضوابط واختصاصات المحافظين ورؤســاء الوحدات المحلية الأخرى فى الإشراف والتصرف فى الموارد المالية للوحدات المحلية.

أولا : ضوابط وأحكام نفقات وإيرادات الوحدات المحلية :

١ ـــ لا يجوز الارتباط بنفقة إلا فى حدود اعتمـــادات الموازنـــة كمـــا لا يجــوز استعمال أى اعتماد فى غير الغرض المخصص له فى الموازنة (١) .

٢ ـــ لا يجوز للوحدات المحلية قبول التبرعات المقيدة بشرط يخرج تنفيـــــذه عــن سلطة الوحدة أو أن يغير تخصيصها بغير موافقة المحافظ (٢) .

٣ ـــ لا يجوز للوحدات المحلية إبرام أى قرض أو الارتباط بأى مشروع غـــير وارد فى الخطة أو الموازنة أو إذا كان يترتب عليه إنفاق مبالغ فى فـــترة مقبلـــة إلا بموافقة مجلس الشعب (٣) .

٤ ـــ تتبع الوحدة المحلية فيمـــا يتعلـــق بإمســـاك الدفـــاتر والســـجلات الماليـــة والاستمارات وضبطها النظام المتبع بوزارة المالية (٤) .

٥ ـــ يفتح للوحدة حساب فى البنك الذى يعينه المحافظ بالاتفاق مع وزارة الماليـــة ويكون الصرف بشيكات موقعة من رئيس الوحدة أو من ينيبه توقيعـــا أولا ومن رئيس الحسابات أو مندوب عنه توقيعـــا ثانيـــا وذلـــك دون إخـــلال باختصاصات رئيس المجلس الشعبى المحلى بالنســـبة للاعتمـــادات المدرجـــة بالموازنة لمواجهة نفقات الوحدة المحلية (٥) .

---

(١) المادة (٢/٦٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية .

(٢) المادة (١/٧١) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية .

(٣) المادة (١/٧٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية .

(٤) المادة (٧٣) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية .

(٥) المادة (٧٤) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية .

٦ ـ تسرى على أموال الوحدات المحلية وحساباتها ومخازنها أحكام اللائحة المالية للميزانية والحسابات ولائحة المخازن والمشتريات ولائحة المناقصات والمزايدات وغيرها من القواعد العامة المطبقة على الأموال الحكومية [١] .

٧ ـ تسرى على الوحدات المحلية بالنسبة للحسابات الختامية والمتابعة المالية ما تصدره وزارة المالية من تعليمات عن كيفية ونوعية تقديم الحسابات الختامية والمتابعة المالية بالنسبة لوحدات الجهاز الإدارى للدولة [٢] .

ثانيا : اختصاصات المحافظين ورؤساء الوحدات المحلية فى شأن مواد الميزانية :

١ ـ يكون للمحافظ اختصاصات الوزير المختص وكذلك اختصاصات وزير المالية وسلطاته فى المسائل المالية بالنسبة للمرافق والأجهزة والوحدات المحلية وموازناتها وذلك بما لا يتعارض مع التأشيرات العامة المرافقة لقانون ربط الموازنة العامة للدولة [٣] .

٢ ـ يكون لرؤساء المصالح أعضاء المجلس التنفيذى بالمحافظة سلطات وكيل الوزارة فى المسائل المالية بالنسبة للاعتمادات المالية التى توضع تحت تصرفهم عن الاعتماد الخاص بالمرفق الذى يشرفون عليه[٤] .

٣ ـ يكون لسكرتير عام المحافظة سلطات وكيل الوزارة فى المسائل المالية بالنسبة لديوان عام المحافظة [٥] .

٤ ـ يكون لكل من رؤساء المراكز والمدن والأحياء بالنسبة للاعتمادات التى

---

(١) المادة (٧٥) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية .

(٢) المادة (٧٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية .

(٣) المادة (٧٠/١) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية .

(٤) المادة (٧٠/٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية .

(٥) المادة (٧٠/٣) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية .

توضع تحت تصرفهم والخاصة بكافة المرافق سلطات وكلاء الوزارة ورؤساء المصالح فى المسائل المالية [١] .

٥ ـ يكون لرئيس القرية سلطة رئيس المصلحة بالنسبة للاعتمادات التى توضع تحت تصرفه والخاصة بكافة المرافق [٢] .

٦ ـ تعين وزارة المالية بكل محافظة مديرا ماليا ممثلا لها يختص بمراجعة حسابات المحافظة والوحدات المحلية التابعة لها إيرادا ومصروفا ويكون مسئولا عن صحتها ومطابقتها للقوانين واللوائح والتعليمات المالية المعمول بها ويعاونه فى ذلك مدير أو رؤساء الحسابات ووكلاؤهم فى كل وحدة [٣] .

الفرع السابع عشر
اختصاصات المجالس الشعبية والمجالس التنفيذية للوحدات المحلية فى مصر

[١] اختصاصات المجلس الشعبى والتنفيذى للمحافظة :

أولا : اختصاصات المجلس الشعبى المحلى للمحافظة :

أورد القانون اختصاصات المجلس الشعبى المحلى للمحافظة فى الفرع الثانى من الفصل الأول .

وإن كان القانون قد أورد ـ تلك الاختصاصات بالنسبة للمجلس الشعبى للمحافظة إلا أنه حدد كمبدأ عام فى المادة الثانية منه اختصاصا عاما وشاملا ينعقد لكافة وحدات الإدارة المحلية على مختلف مستوياتها ، وهو تولى

(١) المادة (٧٠/٤) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية .

(٢) المادة (٧٠/٥) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية .

(٣) المادة (٧٠/٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية .

تلك الوحدات فى حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة المرافق العامة الواقعة فى دائرتها كما تتولى كل منها فى نطاق اختصاصها مباشرة جميع الاختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها وذلك فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التى يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية . هذا ولقد أسندت المادة سالفة الذكر إلى اللائحة التنفيذية للقانون أمر تحديد المرافق التى تتولى المحافظة إنشاءها وإدارتها وما تباشره من الاختصاصات المنصوص عليها فى هذه المادة كما تحدد اللائحة ما تتولى الوحدات المحلية الأخرى إداراته من المرافق وما تباشره من الاختصاصات المشار إليها . ثم أسندت المادة سالفة الذكر ــ فى فقرتها الأخيرة ــ إلى المحافظات جميع الاختصاصات المتعلقة بالمرافق العامة التى لا تختص بها الوحدات المحلية الأخرى .

أما الاختصاصات الأخرى للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة بخلاف هذا الاختصاص العام فهى :

أ ــ الإشراف والرقابة الشعبية :

ويتمثل هذا الاختصاص فى الأمور التالية :

١ ــ تولى المجلس فى حدود السياسة العامة للدولة الرقابة على مختلف المرافق والأعمال التى تدخل فى اختصاص المحافظة وفقا للمادة الثانية من القانون [١].

٢ ــ تولى المجلس سلطة الإشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية ومتابعتها وذلك على النحو المبين بالقانون واللائحة التنفيذية [٢].

٣ ــ للمجلس أن يطلب عن طريق المحافظ أية بيانات تتعلق بنشاط الوحدات

---

(١) المادة (١/١٢) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٢) المادة (٣/١٢) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

الأخرى الإنتاجية والاقتصادية العاملة فى دائرة المحافظة[1].

٤ ـ حق المجلس بالاتفاق مع المحافظ فى تقرير تمثيل المتفعين فى الإدارة . والإشراف على المشروعات والأجهزة والوحدات التى تقوم على إدارة وتسيير المشروعات والخدمات العامة فى المحافظة فى المجالات وطبقا للأوضاع والإجراءات التى تحددها اللائحة التنفيذية كما تحدد اللائحة شروط اختيار ممثلى المنتفعين [2] . ويوجب القانون على ممثلى المنتفعين عدم التدخل فى سير العمل الإدارى والتنفيذى فى الجهات التى يمثل المنتفعين لديها كما لا يجوز له تقاضى أية مبالغ أو الحصول على أية مزايا من هذه الجهات أو معاملته أية معاملة خاصة فى أى تعامل معها ، فضلا عن اعتبار ممثل المنتفعين مكلفا بخدمة عامة فى تطبيق أحكام قانون العقوبات .

٥ ـ نصت المادة (١٣) من قانون الإدارة المحلية على اختصاص المجلس الشعبى المحلى للمحافظة بالإشراف والرقابة على المجالس الشعبية المحلية الأخرى فى نطاق المحافظة وطبقا للقواعد المقررة فى القانون ولائحته التنفيذية وذلك فى المسائل التالية :

أ ـ الإشراف والرقابة على أعمال ونشاط هذه المجالس .

ب ـ التصديق أو الاعتراض على القرارات التى تصدر من هذه المجالس فى الحدود التى تقررها اللائحة التنفيذية .

جـ ـ الموافقة على اقتراحات المجالس بإنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية فى نطاق المحافظة أو تغيير أسمائها .

وسيأتى تفصيل هذه المسائل عند التعرض للأحكام الخاصة بالرقابة على

---

(١) المادة (٢/١٢) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٢) المادة (١٧) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

المجالس المحلية ، هذا ويوجب القانون فى الفقرة الأخيرة من المـــادة (١٣) ســالفة الذكر على رئيس المجلس الشعبى المحلى للمحافظة إبلاغ قرارات المجلس فى هــذه المجالات إلى المحافظ خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها . ويعتد فى هــذا الصدد بأن هذا الموعد هو ميعاد تنظيمى ولا يؤدى فى حالة مخالفتــه إلى بطــلان القرارات الصادرة من المجلس .

وقد حددت المادة (٤٧) من اللائحة التنفيذية للقانون مدة خمسة عشــر يوما من تاريخ إخطار المجلس الشعبى المحلى الأعلى بالقرارات الصادرة من المجلــس الشعبى المحلى المختص بنطاق المحافظة للتصديق أو الاعتراض على هذه القــرارات ، فإذا مضت هذه المدة دون اعتراض اعتبر القرار نافذا ، أما إذا حصــل الاعــتراض على كل أو بعض القرارات الصادرة فيتعين حينئذ أن يكون الاعتراض مســببا وأن يتم إخطار رئيس المجلس الشعبى المحلى الذى أصدر القرار المعترض عليه وفى هــذه الحالة يوقف القرار .

ب ـــ فى مجال التخطيط والتنمية :

يختص المجلس الشعبى المحلى للمحافظة فى إطار الخطــة العامــة والموازنــة المعتمدة وبمراعاة القوانين واللوائح ووفقا لما نصت عليه المادة (١٢) مـــن القــانون الحالى بما يأتى :

١ ـــ إقرار مشروعات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومشــروع الموازنــة السنوية للمحافظة ومتابعة تنفيذها والموافقة على مشروع الحساب الختامى .

٢ ـــ تحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانيات الذاتية للمعاونــة فى المشروعات المحلية .

٣ ـــ الموافقة على المشروعات العامة بما يفى بمتطلبات الإسكان والتشييد واقــتراح مشروعات التخطيط العمرانى والتعمير .

٤ ـــ الموافقة على إنشاء المرافق التى تعود بالنفع العام على المحافظة .

٥ ـــ إقرار إنشاء المشروعات الإنتاجية المحلية وعلى الأخص المشروعات المتعلقة بالأمن الغذائى .

٦ ـــ اقتراح فرض الضرائب ذات الطابع المحلى .

٧ ـــ فرض الرسوم ذات الطابع المحلى وفقا لأحكام هذا القانون أو تعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الإعفاء منها أو إلغاؤها بعد موافقة مجلس الوزراء .

٨ ـــ دراسة وإعداد الخطط والبرامج الخاصة بمحو الأمية وتنظيم الأسرة فى نطاق المحافظة وتوفير الاحتياجات اللازمة لذلك ومتابعة تنفيذها .

٩ ـــ إصدار التوصيات فى المقترحات والخطط المتعلقة بصيانة النظام والأمن المحلى.

١٠ ـــ إقرار القواعد العامة لنظام تعامل أجهزة المحافظة مع الجماهير فى كافة المجالات .

١١ ـــ اقتراح إنشاء مناطق حرة أو شركات استثمار مشتركة مع رأس مال عربى أو أجنبى، وكذلك القيام بمشروعات مشتركة مع المحافظات الأخرى أو مع الوحدات المحلية أو الأشخاص الاعتبارية الأخرى بالمحافظة ، وذلك بعد موافقة جهات التخطيط المختصة وبمراعاة أحكام قانون استثمار المال العربى والأجنبى .

١٢ ـــ مباشرة الاختصاصات المتعلقة بمشروعات المجالس الشعبية المحلية فى نطاق المحافظة والتى لا تتمكن هذه المجالس من القيام بها.

١٣ ـــ الموافقة على تمثيل المجلس فى المؤتمرات الداخلية والاشتراك فى الندوات والمناسبات والمناقشات والدراسات التى تجريها السلطات المركزية .

وللمجلس إصدار القرارات اللازمة لدعم ممارسته للاختصاصات سالفة الذكر ، كما نصت المادة المذكورة فى فقرتها الأخيرة على أن يتولى رئيس المجلس إبلاغ قرارات المجلس وتوصياته واقتراحاته إلى المحافظ خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها .

جـ ـ اختصاصات المجلس فى المجالات المالية :

تضمن القانون اختصاصات معينة للمجلس فى المجالات المالية ، وقد اتسعت هذه الاختصاصات فى ظل التعديل الذى تضمنه القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ وقد نص القانون على هذه الاختصاصات ونظم مباشرتها فى المواد ١٤ ، ١٥ ، ١٦ منه وذلك على النحو التالى :

١ ـ أجازت المادة ١٤ من القانون للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة التصرف بالمجان فى مال من أموالها الثابتة أو المنقولة أو تأجيرها بإيجار اسمى أو بأقل من أجر المثل بقصد تحقيق غرض ذو نفع عام وذلك إذا كان التصرف أو التأجير لإحدى الوزارات أو المصالح الحكومية أو الهيئات العامة أو لأحد الأشخاص الاعتبارية العامة أو شركات القطاع العام والجمعيات والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام .

كذلك أجازت هذه المادة للمجلس بعد موافقة رئيس الوزراء التصرف بالمجان أو التأجير بإيجار اسمى أو بأقل من أجر المثل لأحد الأشخاص الاعتبارية الخاصة أو لجهة أجنبية فى حدود خمسين ألف جنيه فى السنة المالية الواحدة ولغرض ذى نفع عام ، على أنه يلزم موافقة مجلس الوزراء فيما يجاوز ذلك ، وقد اشترط القانون لإمكان ذلك التصرف أو التأجير عدم مخالفة الأحكام والقوانين الخاصة بتملك الأجانب للعقارات . وكذلك اشترط القانون بالنسبة لمثل هذا التصرف أو التأجير ألا تزيد مدة الإيجار على ثلاثين سنة ويجوز تجديدها بقرار من

مجلس الوزراء ، كما يجب بقاء الأموال موضوع التصرف أو التأجير مخصصة للغرض الذى تم التصرف أو التأجير من أجله ، فإذا زال هذا الغرض لأى سبب من الأسباب أو إذا أخل به المتصرف إليه أو المستأجر فى أى وقت، اعتبر التصرف أو عقد الإيجار مفسوخا من تلقاء نفسه دون حاجة إلى حكم قضائى أو إنذار وفى هذه الحالة تسترد المحافظة الأموال موضوع التصرف أو التأجير بالطريق الإدارى .

٢ ـ أجازت المادة ١٥ من القانون للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة فى حدود الخطة والموازنة المعتمدة أن يقترض للقيام بمشروعات إنتاجية أو استثمارية لازمة للمحافظة أو للوحدات المحلية فى نطاقها كل ذلك بشرط عدم الإخلال بحكم المادة ١٢٩ من القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ . وقد اشترطت ذات المادة ألا يجاوز حد المديونية ٤٠٪ من المجموع السنوى للإيرادات الذاتية للمحافظة أو الوحدة المحلية التى تنشأ فيها هذه المشروعات ولا يجوز زيادة النسبة المشار إليها أو الاقتراض من جهة أجنبية إلا بموافقة رئيس مجلس الوزراء .

٣ ـ أجازت المادة (١٦) من القانون للمجلس فى حدود الموازنة المعتمدة أن يقرر تقديم المعونة المالية والفنية والإدارية للجهات ذات الأغراض الاجتماعية والخيرية والعلمية فى دائرة اختصاصه والموافقة على اقتراض الجمعيات التعاونية ومساعدتها فنيا وإداريا بما يمكنها من القيام باختصاصاتها .

د ـ سلطات المجلس الاستشارية :

وقد أشارت إلى ذلك المادة (١٨) من القانون حيث نصت على أن يبدى المجلس الشعبى المحلى للمحافظة رأيه فى الموضوعات التى يرى المحافظ أو الوزراء المختصون استشارته فيها ، وعلى المحافظ أن يعرض على رئيس مجلس الوزراء رغبات المجلس الشعبى المحلى المتعلقة بالحاجات العامة للمحافظة والتى لا

يمكن تنفيذها محليا .

ثانيا : اختصاصات المجلس التنفيذى :

عددت المادة ٣٣ من قانون الإدارة المحلية هذه الاختصاصات فى الآتى :

أ ــ متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية للمحافظة وتقييم مستوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى المحافظ .

ب ــ إعداد مشروع موازنة المحافظة واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات ــ بعد اعتمادها ــ على الوحدات المحلية .

جـ ــ معاونة المحافظ فى وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون المحافظة ولوضع القرارات والتوصيات الصادرة من المجلس الشعبى موضع التنفيذ .

د ــ وضع القواعد التى تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية والتنفيذية بالمحافظة .

هـ ــ وضع القواعد العامة لإدارة واستثمار أراضى المحافظة وممتلكاتها والتصرف فيها.

و ــ وضع القواعد الخاصة بمشروعات الإسكان والتخطيط العمرانى .

ز ــ دراسة وإبداء الرأى فى الموضوعات التى ستعرض على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من النواحى الفنية والإدارية والقانونية .

ح ــ دراسة وإبداء الرأى فى الموضوعات الاستثمارية التى تتولاها المحافظة .

ط ــ دراسة وبحث ما يحيله المحافظ أو المجلس الشعبى من الموضوعات.

[٢] اختصاصات المجلس الشعبى والتنفيذى للمركز :

أولا : اختصاصات المجلس الشعبى للمركز :

أشارت المادة ٤١ من القانون إلى اختصاصات المجلس الشعبى للمركز وهى تنصرف إلى المسائل التالية :

١ ـــ الإشراف والرقابة على أعمال المجالس المحلية للمدن والقرى الواقعة فى نطاق المركز والتصديق على قراراتها فى الحدود التى تقرها اللائحة التنفيذية .

٢ ـــ الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى التى تخدم أكثر من وحدة محلية فى نطاق المركز .

٣ ـــ إقرار مشروع الخطة ومشروع الموازنة السنوية للمركز ومتابعة تنفيذها وإقرار مشروع الحساب الختامى .

٤ ـــ تحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانيات الذاتية على مستوى المركز فى المشروعات المحلية ومتابعة تنفيذها .

٥ ـــ اقتراح إنشاء مختلف المرافق التى تعود بالنفع العام على المركز .

٦ ـــ تحديد وإقرار القواعد العامة لإدارة واستخدام ممتلكات المركز والتصرف فيها .

٧ ـــ الموافقة على القواعد العامة لتنظيم تعامل أجهزة المركز مع الجماهير فى كافة المجالات .

٨ ـــ الموافقة على القواعد اللازمة لتنظيم المرافق العامة المحلية بالمركز ورفع كفاءة العمل بها .

٩ ـــ اقتراح خطط رفع الكفاية الإنتاجية .

وإلى جانب هذه الاختصاصات سالفة الذكر فإنه يتصدرها ووفقا لما نصت عليه المادة الثانية من القانون الاختصاص العام والشامل وهو تولى وحدات الإدارة المحلية فى حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها .

كما تتولى هذه الوحدات كل فى نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات

التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها وذلك فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التى يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية ، وكما سبق القول ، فإن اللائحة التنفيذية للقانون هى التى تحدد تلك المرافق التى تتولى إنشائها وإدارتها كل وحدة من الوحدات المحلية وما تباشره من الاختصاصات .

هذا ولقد أجاز القانون فى المادة ٤٢ للمجلس الشعبى المحلى للمركز وبعد موافقة المحافظ التصرف بالمجان فى مال من أموال المركز الثابتة أو المنقولة أو تأجيره بإيجار اسمى أو بأقل من أجر المثل بقصد تحقيق غرض ذى نفع عام وذلك إذا كان التصرف لإحدى الوزارات أو المصالح الحكومية أو الهيئات العامة أو شركات القطاع العام والجمعيات والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام .

وقد أضافت ذات المادة فى فقرتها الثانية أنه " وبمراعاة حكم الفقرة الثالثة من المادة (١٤) من هذا القانون ومع عدم الإخلال بأحكام القوانين الخاصة بتملك الأجانب للعقارات ، لا يجوز للمجلس التصرف بالمجان أو التأجير بإيجار اسمى بأقل من أجر المثل لأحد الأشخاص الاعتبارية الخاصة أو لجهة أجنبية إلا لغرض ذى نفع عام وبموافقة الوزير المختص بالإدارة المحلية إذا كان ذلك فى حدود عشرين ألف جنيه فى السنة المالية الواحدة وبموافقة رئيس مجلس الوزراء فيما زاد على ذلك وبما لا يجاوز خمسين ألف جنيه ، وتجب موافقة مجلس الوزراء فيما يجاوز ذلك .

ثانيا : اختصاصات المجلس التنفيذى للمركز :

حددت المادة ٤٦ من القانون اختصاصات المجلس التنفيذى للمركز على الوجه التالى :

١ ـــ معاونة رئيس المركز فى وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون المركز وتنفيذ قرارات المجلس الشعبى المحلى للمركز .

٢ ـــ تزويد المدن والقرى بما يلزمها من أجهزة إدارية وفنية لمباشرة اختصاصاتها .

٣ ـــ تقديم العون المالى للمدن والقرى التى تقتصر مواردها الذاتيـــة عـــن الوفـــاء باحتياجاتها وفى حدود ما يقرره المجلس الشعبى المحلى للمركز .

٤ ـــ تنفيذ المشروعات التى تعجز المدن والقرى عن القيام بها .

٥ ـــ دراسة واقتراح القيام بالمشروعات المشتركة التى تخدم أكثر من وحدة محليـــة بدائرة المركز .

٦ ـــ التنسيق بين مشروعات المدن والقرى طبقـــا لتوجيـــهات المجلـــس المحلـــى للمركز.

٧ ـــ متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية للمركز وتقييم مســـتوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى المركز .

٨ ـــ إعداد مشروع موازنة المركز واقـــتراح توزيـــع الاعتمـــادات المخصصـــة للاستثمارات ـــ بعد اعتمادها ـــ على الوحدات المحلية المختلفة .

٩ ـــ وبالإضافة إلى الاختصاصات سالفة الذكر فقد نصـــت المـــادة فى فقرتهـــا الأخيرة على أن يتولى المجلس مباشرة الاختصاصات المنصوص عليها فى المـــادة (٣٣) من القانون فى فقرات " د ، ز ، ح، ط " وذلك على مستوى المركـــز وهى بعض الاختصاصات التى أشرنا إليها فيما ســـبق بالنسـبة للمجلـــس التنفيذى للمحافظة .

[٣] اختصاصات المجلس الشعبى والمجلس التنفيذى للمدينة :

أولا : اختصاصات المجلس الشعبى المحلى للمدينة :

ينعقد لمجلس المدينة ، كما هو الحال بالنسبة لمجلس المحافظة ومجلس المركـــز، وفى نطاق السياسة العامة للمركز اختصاص الرقابة والإشراف على مجالس الأحيـــاء

والتنسيق بينها ، كذلك يختص بالرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي في نطاق المدينة وإلى جانب ما تقدم فإن لمجلس المدينة في حدود القوانين واللوائح اختصاصات في ذات المسائل المنصوص عليها في البنود من (١ ـــ ٧) من المادة ٤١ من القانون وذلك على مستوى المدينة وهذه الاختصاصات الأخيرة هي بذاتها التي سبق أن أشرنا إليها حين التحدث عن اختصاصات المجلس الشعبي المحلي للمركز تحت البنود من (٣ ـــ ٩) وعلى ذلك لا نرى ضرورة لتكرارها مرة أخرى[١] .

هذا وقد أجاز القانون للمجلس الشعبي المحلي للمدينة ووفقا لنص المادة (٥٠) من القانون ، وبعد موافقة المحافظ التصرف بالمجان في مال من أموال المدينة الثابتة أو المنقولة أو تأجيره بإيجار اسمى وبأقل من أجر المثل بقصد تحقيق غرض ذي نفع عام وذلك إذا كان التصرف لإحدى الوزارات أو المصالح الحكومية أو لهيئات عامة أو شركات القطاع العام أو الجمعيات والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام .

وقد نظمت الفقرة الثانية من ذات المادة قواعد التصرف أو التأجير لأحد الأشخاص الاعتبارية الخاصة أو لهيئة أجنبية لتحقيق غرض ذو نفع عام وهي نفسها القواعد التي سبق الإشارة إليها عند الحديث عن اختصاص المجلس الشعبي المحلي للمركز في هذا المجال .

ولا يفوتنا في نهاية بيان اختصاصات المجلس الشعبي المحلي للمدينة التنبيه إلى الاختصاص العام الذي قررته المادة الثانية من القانون ولكافة وحدات الإدارة المحلية وهو إنشاء وإدارة المرافق العامة في دائرة المدينة فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية .

---

(١) المادة (٤٩) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

ثانيا : اختصاصات المجلس التنفيذى للمدينة [1] :

يتولى المجلس التنفيذى للمدينة الاختصاصات التالية :

١ ـــ معاونة رئيس المدينة فى وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون المدينة ولتنفيذ قرارات المجلس الشعبى المحلى للمدينة .

٢ ـــ دراسة وبحث ما قد يحيله إليه المجلس الشعبى المحلى أو رئيس المدينة من الموضوعات .

٣ ـــ متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية وتقييم مستوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى المدينة .

٤ ـــ إعداد مشروع موازنة المدينة واقتراح توزيع الاعتمادات الاستثمارية ـــ بعد اعتمادها ـــ على مشروعات الأحياء المختلفة .

٥ ـــ مراقبة تحصيل موارد المدينة أيا كان نوعها .

٦ ـــ مساعدة المرافق والمنشآت والأجهزة المحلية .

٧ ـــ الاشتراك مع وحدة محلية أخرى فى إنشاء أو إدارة أعمال أو مرافق لحساب الوحدتين ـــ وذلك بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمدينة.

٨ ـــ وضع القواعد التى تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية والتنفيذية بالمدينة .

٩ ـــ مباشرة الاختصاصات المنصوص عليها فى المادة ٣٣ من فقرات ز ـــ ح ـــ ط وذلك على مستوى المدينة وقد سبق الإشارة إلى هذه الاختصاصات حين التحدث عن المجلس التنفيذى لكل من المحافظة والمركز .

---

(١) المادة (٥٧) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

[٤] اختصاصات المجلس الشعبى والمجلس التنفيذى للحى :

أولا : اختصاصات المجلس الشعبى للحى :

اختصاصات المجلس الشعبى المحلى للحى تنحصر بالإضافة إلى توليه الرقابة والإشراف فى نطاق السياسة العامة للمدينة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى فى نطاق الحى ـ فى ذات المسائل المنصوص عليها فى البنود من (١ ـ ٧) من المادة ٤١ من القانون وذلك على مستوى الحى ، وقد سبقت الإشارة إلى هذه التخصصات عند دراسة الإدارة اللامركزية فى المراكز وذلك بالبنود من (٣ ـ ٩) من اختصاصات المجلس الشعبى المحلى للمركز ، ولذا نرى عدم الرجوع إليها[1] .

وبالإضافة إلى الاختصاصات السابقة فإن القانون أسند فى المادة (٦٢) منه إلى كل حى من أحياء المدينة فى حدود نطاقه مهمة تحصيل الموارد المنصوص عليها بالمادة (٥١) لحساب المدينة ، وذلك فيما عدا الموارد التى يقرر المجلس الشعبى المحلى للمدينة تحصيلها مباشرة بواسطة أجهزة المدينة الأخرى أو بواسطة الأجهزة الحكومية المختصة . وقد سبق بيان هذه الموارد حين دراسة الموارد المالية للمدينة .

ثانيا : اختصاصات المجلس التنفيذى للحى [2] :

يختص المجلس التنفيذى للحى بما يلى :

أ ـ معاونة رئيس الحى فى وضع الخطط الإدارية اللازمة لشئون الحى .

ب ـ دراسة وبحث ما قد يحيله إليه المجلس الشعبى المحلى أو رئيس الحى من

---

(١) المادة (٦١) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٢) المادة (٦٥) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

الموضوعات .

جـ ـ مراقبة تحصيل الموارد المنصوص عليها فى المادة (٥١) .

د ـ وضع القواعد التى تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية والتنفيذية بالحى .

هـ ـ مباشرة الاختصاصات المنصوص عليها فى المادة (٣٣) فقرات ح، ط وذلك على مستوى الحى .

و ـ متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية للحى وتقييم مستوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى الحى .

ز ـ اقتراح الاعتمادات التى تخصص للاستثمارات على مستوى الحى .

[٥] اختصاصات المجلس الشعبى والمجلس التنفيذى للقرية :

أولا : اختصاصات المجلس الشعبى للقرية [١] :

يختص المجلس الشعبى المحلى للقرية فى نطاق السياسة العامة للمركز ، وفى حدود القوانين واللوائح بما يأتى :

١ ـ الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى فى نطاقه .

٢ ـ اقتراح خطة تنمية القرية اقتصاديا واجتماعيا وعمرانيا .

٣ ـ اقتراح مشروع الموازنة وإقرار مشروع الحساب الختامى .

٤ ـ اقتراح وسائل المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانيات الذاتية فى نطاق القرية لرفع مستواها .

---

(١) المادة (٦٨) من قانون الإدارية المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

٥ ــ العمل على نشر الوعى الزراعى بما يحقق تحسين وتنويع الإنتاج الزراعى .

٦ ــ اقتراح إنشاء مختلف المرافق العامة بالقرية .

٧ ــ العمل على محو الأمية وتنظيم الأسرة ورعاية الشباب وتعميق القيم الدينية والخلقية .

ثانيا : اختصاصات المجلس التنفيذى للقرية :

يختص المجلس التنفيذى للقرية وفقا للمادة ٧٤ من القانون بالمسائل التالية:

أ ــ معاونة رئيس القرية فى وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون القرية ، وتنفيذ قرارات وتوصيات المجلس الشعبى المحلى للقرية .

ب ــ دراسة وبحث ما قد يحيله المجلس الشعبى المحلى أو رئيس القرية من الموضوعات.

جـ ــ مراقبة موارد القرية أيا كان نوعها .

د ــ وضع القواعد التى تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية والتنفيذية بالقرية .

هـ ــ مساعدة المرافق والمنشآت والأجهزة المحلية .

و ــ بحث احتياجات القرية من المرافق والخدمات والمشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية للقرية ، وقد استحدث القانون الجديد هذا الاختصاص .

الفصل الثانى
الرقابة المركزية على الهيئات المحلية

تمهيد وتقسيم :

نتناول فى هذا الفصل الرقابة المركزية على الهيئات المحلية حيث نقسمه إلى أربعة مباحث على النحو التالى :

المبحث الأول : ونتناول فيه ماهية الرقابة على الهيئات المحلية وأهدافها .

المبحث الثانى : ونتناول فيه أنواع الرقابة على الهيئات المحلية .

المبحث الثالث : ونتناول فيه تطبيقات الرقابة على الهيئات المحلية فى إنجلترا وفرنسا.

المبحث الرابع : الرقابة على الهيئات المحلية فى جمهورية مصر العربية.

المبحث الأول
ماهية الرقابة على الهيئات المحلية وأهدافها

ونقسم الدراسة فى هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب على النحو التالى:

المطلب الأول : تعريف الرقابة على الهيئات المحلية .

المطلب الثانى : التمييز بين نظام الرقابة على الهيئات المحلية وبين الرقابة الرئاسية (السلطة الرئاسية) .

المطلب الثالث : أهداف الرقابة على الهيئات المحلية .

المطلب الأول
تعريف الرقابة على الهيئات المحلية

تعددت وتنوعت التعريفات التى قال بها الفقهاء للتعبير عن مفهوم الرقابة على الهيئات المحلية .

كذلك درج الكثير من الفقهاء على استخدام اصطلاح الوصاية La tutelle بدلا من اصطلاح الرقابة Le controle للدلالة على العلاقة التى تربط السلطة المركزية بالهيئات المحلية ، كما درج البعض على استخدام اصطلاح " الوصاية الإدارية " La tutelle administrative للدلالة على العلاقة المذكورة .

وسوف نتناول فى هذا المطلب كل من تعريف الرقابة على الهيئات المحلية وكذا مناقشة مدى صحة استخدام كل من اصطلاح " الوصاية " ، و" الوصاية الإدارية " ، و "الرقابة" للدلالة على العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية .

وسوف نقسم البحث فى هذا المطلب إلى فرعين : الأول : نتناول فيه تعريف الرقابة على الهيئات المحلية ، والثانى نتناول فيه : الاصطلاح الخاص بالتعبير عن العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية .

الفرع الأول
تعريف الرقابة على الهيئات المحلية

تعددت التعريفات التى قال بها الفقهاء لتحديد مفهوم العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية ، وسوف نتناول بعض هذه التعريفات موضحين تقديرنا لكل تعريف منها ثم نورد بعد ذلك التعريف الذى نراه مناسبا من وجهة نظرنا .

يرى الفقيه الفرنسى "Debbasch" أن الوصاية هى "الرقابة التى تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة وبقصد تجنب الآثار الخطيرة التى تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية مع ضمانة وحدة تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله ، على ألا تتم هذه الوصاية إلا فى الحالات المحددة قانونا ، حماية للوحدة المحلية المشمولة بالوصاية المذكورة " (١) .

ولقد وجه النقد إلى هذا التعريف من بعض رجال الفقه ، حيث قالوا أنه ولئن كان هذا التعريف قد عنى بتحديد طرف الوصاية الإدارية ، مع الإشارة إلى بعض منها ووجوب قيامها على نص فى القانون إلا أنه قد أغفل بيان وسائل الوصاية كما أنه لم يذكر رقابة المشروعية كمهمة منوطة بهذه الوصاية . هذا بالإضافة إلى أن التعريف المذكور جعل الوصاية مقصورة على وصاية الدولة بالرغم من أن الوصاية الإدارية قد تصدر من هيئات لامركزية عليا فى مواجهة هيئات لامركزية أدنى (٢) .

كذلك عرف الفقيه الفرنسى "Waline" الوصاية الإدارية : بأنها تعنى مجموع الرقابات التى تمارس فى مواجهة شخص معنوى أو أعضائه بواسطة عمال السلطة المركزية أو بواسطة شخصية لامركزية أحيانا ، على أن تكون هذه الشخصية أكثر اتساعا من الشخصية المشمولة بالرقابة(٣) .

وهذا التعريف وإن كان قد تلافى النقد الذى وجه للتعريف الأول فأورد إمكان صدور الرقابة عن بعض السلطات اللامركزية ، إلا أنه مما يعيبه أنه لم

---

(١) Debbasch (Charles), Institutions administratifs, Paris 1972, p. 218.

(٢) الدكتور بكر القبانى : " الرقابة الإدارية " ، الطبعة الأولى ١٩٧٨ ، دار النهضة العربية، ص٧٥ .

(٣) Waline (Marcel), Précis de droit administratif, Paris 1969, p.263.

يوضح وسائل هذه الوصاية ومهمتها ، فضلا عن عدم بيانه لوجوب استناد الوصاية على الهيئات المحلية إلى نصوص القانون .

ويعرف الفقيه الفرنسى "Peiser" الوصاية بأنها " مجموعة سلطات الرقابة التى يقررها القانون لسلطة عليا ، وذلك لمباشرتها على العاملين فى الهيئات اللامركزية ، وعلى أعمالهم ، بهدف المحافظة على المصلحة العامة [١] .

ومما يعيب هذا التعريف أنه وإن كان قد أشار إلى رقابة الملاءمة باعتبارها إحدى مهام الرقابة على الهيئات المحلية حين أورد أن الهدف من الرقابة هو حماية المصلحة العامة إلا أنه لم يشر إلى رقابة المشروعية ، وهى مما لاشك فيه من مهام الرقابة على الهيئات المحلية .

ويعرف "Rivero" الرقابة على الهيئات المحلية بقوله : بأنها الرقابة التى تمارسها الدولة على عضو لا مركزى فى الحدود المقررة فى القانون " [٢] .

وهذا التعريف ناقص لأنه وإن كان قد أشار إلى طرفى الوصاية الإدارية ، وضرورة عدم مباشرتها إلا فى الحدود المقررة قانونا ، إلا أنه لم يتضمن أية إشارة إلى وسائل الوصاية ومهمتها ، كما أنه وإن كان قد أشار إلى انصراف هذه الوصاية إلى الجهة اللامركزية إلا أنه لم يشر إلى إمكان انصرافها إلى أعمال هذه الجهة وتنفيذ تلك الأعمال .

ويعرف أحد الفقهاء المصريين الوصاية على الهيئات اللامركزية الإقليمية بأنها "مجموعة السلطات المحددة قانونا لهيئات عليا برلمانية وقضائية وإدارية ، بالإضافة إلى مجموعة من السلطات غير المحددة قانونا تمارسها الجماهير والتنظيمات السياسية وأجهزة الإعلام ، على أشخاص وأعمال الهيئات

(١) Peiser (G), Droit administratif, 4eme éd., Paris 1972. p.52.

(٢) Rivero (Jean), Droit administratif, Paris, 1965, p. 283.

اللامركزية الإقليمية بقصد حماية المشروعية ومراعاة الصالح العام [١] .

ونحن نرى أن هذا التعريف الأخير من أفضل التعريفات التى سبق ذكرها حيث أنه يتميز بما يلى :

أ ـ أورد الهيئات التى تمارس الرقابة المحددة قانونا ، وأبرز بذلك رقابة كل من البرلمان والقضاء لوضوح المعنى وتأكيد الدور الرقابى الذى تقوم به كل من الجهتين .

ب ـ أفسح مجالا لإبراز دور رقابة الجماهير ، والتنظيمات السياسية وأجهزة الإعلام ، وهى تقوم بدور رقابى متزايد يتفق مع الفكر الديمقراطى . ولأن هذه الوسائل الرقابية تزداد أهميتها بالنسبة للهيئات المحلية ، نظرا لطابعها السياسى ـ بالإضافة إلى الطابع الإدارى ـ وقربها من الناخبين واحتكاكها المباشر بهم .

جـ ـ إن التعريف أوضح الهدف من الرقابة على الهيئات المحلية وهو حماية المشروعية ومراعاة الصالح العام .

ولكن على الرغم من ذلك فإن هذا التعريف ينقصه أنه لم ينوه إلى أن الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية من الممكن أن تكون من سلطة لامركزية على سلطة لامركزية أخرى أقل منها من حيث النطاق الإقليمى الذى تمثله .

لذلك فإننا نرى أن الرقابة على الهيئات المحلية هى : " مجموعة السلطات المحددة التى يمنحها القانون لهيئات عليا برلمانية وقضائية وإدارية وسواء كانت هذه الهيئات الأخيرة مركزية أو لامركزية ، بالإضافة إلى مجموعة من السلطات غير

---

(١) دكتور محمد محمد إبراهيم رمضان : " الوصاية على الهيئات المحلية " ، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس ، ص ٦٤٠ .

المحددة قانونا تمارسها الجماهير والتنظيمات السياسية وأجهزة الإعلام . على أشخاص وأعمال الهيئات اللامركزية الإقليمية بقصد حماية المشروعية ومراعاة الصالح العام .

الفرع الثانى
الاصطلاح الخاص بالتعبير عن العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية

درج الكثير من الفقهاء فى فرنسا ومصر على استخدام اصطلاح " الوصاية على الهيئات المحلية " للتعبير عن العلاقة بين السلطات المركزية والهيئات المحلية ، بينما درج البعض الآخر من الفقهاء على استخدام اصطلاح " الرقابة للدلالة على العلاقة المشار إليها، واستخدم فريق ثالث اصطلاح " الوصاية الإدارية " للدلالة على العلاقة ذاتها .

ولقد أثار اصطلاح الوصاية على الهيئات اللامركزية جدلا طويلا فى كل من فرنسا ومصر ، حيث وجد من الفقهاء من يهاجمه ويرى استبداله ، ووجد أيضا من يدافع عنه ويستخدمه . ونعرض فيما يلى موقف كل من الدستور والقانون فى فرنسا ومصر من الاصطلاح الخاص بالتعبير عن العلاقة بين السلطات المركزية والهيئات المحلية ، ثم نعرض بعد ذلك لموقف الفقهاء فى فرنسا ومصر من الاصطلاح المذكور وأخيرا رأينا فى هذا الشأن .

أولا : موقف الدستور والقانون فى فرنسا ومصر من اصطلاح " الوصاية الإدارية".

(أ) فى فرنسا :

لم يستعمل المشرع الدستورى فى فرنسا تعبير " الوصاية الإدارية " للدلالة على العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية ولكنه استعمل تعبير " الرقابة على

الهيئات المحلية " .

فقد نصت المادة (٨٨) من الدستور الفرنسي الصادر في ٢٧ أكتوبر ١٩٤٦ على أن " تكون مهمة مندوب الحكومة التوفيق بين نشاط عمال الدولة وتمثيل المصالح القومية ، وبين مباشرة الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية "[١] .

كما نص على ذلك أيضا الدستور الفرنسي الحالي الصادر في ٥ أكتوبر ١٩٥٨ ، حيث نص في المادة (٧٢) منه على أن " تكون مهمة مندوب الحكومة في المقاطعات والأقاليم تمثيل المصالح القومية والرقابة الإدارية وضمان احترام القوانين " .

(ب) في مصر :

حرص المشرع الدستوري في مصر على عدم استعمال تعبير " الوصاية الإدارية " وإنما استعمل تعبير " الرقابة على الهيئات المحلية " .

فقد نصت المادة (١٦٥) من الدستور المصري الصادر في ٢٣ يونيه ١٩٥٦ على أن " ينظم القانون الرقابة على أعمال المجالس الممثلة للوحدات الإدارية " .

كذلك نصت المادة (١٣٥) من الدستور المصري الصادر في ٢٦ مارس ١٩٦٤ على أن " تراقب الحكومة أعمال الوزارات والمصالح والهيئات العامة والمحلية " .

واتبع الدستور المصري الحالي الصادر في ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ ذات الأسلوب حيث لم يستعمل مصطلح " الوصاية الإدارية " للدلالة على العلاقة بين السلطات المركزية والهيئات المحلية . فقد نص في المادة (١٦٣) منه على أنه " يبين

---

(١) نص فرنسي للمادة ٨٨ في مرجع الوصاية الإدارية ، ص٧٠ هامش (٣) .

القانون طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية ، واختصاصاتها ومواردها المالية ، وضمانات أعضائها وعلاقتها بمجلس الشعب والحكومة ، ودورها فى إعداد وتنفيذ التنمية وفى الرقابة على أوجه النشاط المختلفة " .

كذلك حرصت القوانين المتعلقة بالإدارة المحلية فى مصر على عدم استعمال تعبير " الوصاية الإدارية " للدلالة على العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية .

فقانون الحكم المحلى رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ أفرد للرقابة على المجالس المحلية فصلا مستقلا تحت عنوان " الإشراف والرقابة على وحدات الحكم المحلى " وهو الفصل الرابع من الباب السابع .

كذلك أفرد قانون نظام الإدارة المحلية الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ الفصل الرابع من الباب السابع منه للرقابة على المجالس المحلية وهو بعنوان " الإشراف والرقابة على وحدات الإدارة المحلية"، كما استعمل فى المادة (١٣١)[١]، المادة (١٣٣) [٢] ، منه مصطلح " الرقابة على أعمال المجالس المحلية " ولم يستعمل مصطلح "الوصاية على أعمال المجالس المحلية" .

ثانيا : موقف الفقهاء فى فرنسا ومصر من اصطلاح " الوصاية الإدارية " .

قال فقهاء القانون المدنى فى فرنسا قديما ، بأن للهيئات اللامركزية وضعا

---

(١) المادة (١٣١) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ تنص على أنه " يهدف الإشراف والرقابة على أعمال المجالس الشعبية وأجهزتها التنفيذية إلى تحقيق التناسق والترابط بينها فيما يتفق وأهداف السياسة العامة للدولة ، كذلك تقدم المشورة والمساعدة للمجالس الشعبية المحلية بما يكفل تحقيق أهداف نظام الإدارة المحلية " .

(٢) المادة (١٣٣) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ تنص على أن " يتولى مجلس الوزراء الرقابة على أعمال المحافظات وتقييم أدائها وأعمالها طبقا لأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية .... " .

يماثل وضع القاصر فى القانون الخاص ، بل أن القضاء العادى فى فرنسا وعلى رأسه قضاء محكمة النقض كان يطبق على البلديات جميع القواعد المتعلقة بناقصى الأهلية . وترجع هذه الفكرة فى فرنسا إلى عام ١٢٨٣ حينما قيل بالتماثل بين وضع المدن المختلفة ووضع ناقصى الأهلية. ذلك تبريرا لإشراف الملوك على البلديات من أجل حماية ماليتها العامة[١] .

ولقد أثار اصطلاح الوصاية على الهيئات اللامركزية جدلا طويلا فى كل من فرنسا ومصر ، حيث وجد من الفقهاء من يهاجمه ويرى استبداله ، ووجد أيضا من يدافع عنه ويستخدمه ونعرض فيما يلى رأى المعارضين والمؤيدين .

(أ) رأى المعارضين لاستخدام اصطلاح " الوصاية " :

انتقد غالبية الفقهاء فى فرنسا ومصر [٢] إطلاق تعبير " الوصاية الإدارية " على السلطات التى تمارسها الدولة على الهيئات المحلية وتمثلت تلك الانتقادات فيما يلى :

١ ـ إن استخدام اصطلاح " الوصاية " من شأنه أن يقلل من الثقة فى الهيئات المحلية ، حيث أن استخدامه يخلق نوعا من الشك ويترك انطباعا بأن هذه

---

(١) Marcel Prélot, La nation de pouvoir administratif Le Caire 1950, p.324.

(٢) فى الفقه الفرنسى :

Waline (M), Droit administratif, 1970, Paris, p. 640.

* فى الفقه المصرى :

ـ دكتور توفيق شحاته : " مبادئ القانون الإدارى " ، الجزء الأول ، ١٩٥٤ ، ص ١٧٨ .

ـ دكتور طعيمة الجرف : " القانون الإدارى " ، ١٩٦٤ ، ص ١٧ .

ـ دكتور عثمان خليل عثمان : " اللامركزية ، ونظام مجالس المديريات فى مصر"، ١٩٤٨ ، ص ٢٢٩ .

الجماعات المحلية تسئ استعمال السلطة الممنوحة لها خاصة فى النواحى المالية [١] .

٢ ـ اختلاف هدف الوصاية المدنية المقررة فى القانون الخاص عن هدف رقابة السلطات المركزية للهيئات المحلية .

فالوصاية المدنية تستهدف حماية مصلحة فردية هى مصلحة ناقصى الأهلية ، فى حين أن الرقابة على الهيئات المحلية تستهدف حماية مصالح عديدة متباينة . إذ تستهدف حماية مصلحة الدولة من أجل احترام المشروعية والملاءمة كما تستهدف حماية المصالح العامة المتعلقة بالهيئات اللامركزية .

٣ ـ اختلاف طبيعة الوصاية المدنية عن طبيعة الرقابة على الهيئات المحلية[٢] .

فالوصاية المدنية تقوم على أساس أن الوصى يعد بمثابة الممثل القانونى للقاصر ومن ثم يستطيع أن يباشر حقوق القاصر وأن يعمل باسمه. فى حين أن فكرة التمثيل لا تتحقق فى ظل الرقابة على الهيئات المحلية ، حيث أن عمل الجهة القائمة بالرقابة عادة ما يأتى بعد حدوث التصرف من جانب الهيئة اللامركزية المشمولة بالرقابة ، نظرا لاستقلال هذه الهيئة وتمتعها بالتالى بحق التصرف ابتداء ، وحقها فى تمثيل نفسها بنفسها .

٤ ـ اختلاف وسائل الوصاية المدنية عن وسائل الرقابة على الهيئات المحلية [٣] .

---

(١) Drago, Administration locale compare, Paris 1972, p.19.

(٢) فالين ، المرجع السابق ، ص٣١٠ ؛ بيزو ، المرجع السابق ، ص٥٢ .

(٣) راجع فى الفقه الفرنسى :

Michoud (Léon), La théorie de la personnalité morale, 11 parties, Paris 1932, p. 310.

* راجع فى الفقه المصرى :

ـ دكتور وحيد رأفت : " القانون الإدارى " ، ١٩٣٩ ، ص ٧٩٣ .

فالوصاية المدنية تتم أساسا عن طريق حلول الوصى محل القاصر المتشمول بهذه الوصاية ، فى حين أن الرقابة على الهيئات المحلية تتم بوسائل متعددة منها الحلول فالجهة التى تتولى الرقابة على أعمال الهيئة المحلية تملك بالنسبة لهذه الأعمال إلى جانب الحلول ، التصريح ، والترخيص ، والإلغاء والإيقاف . كما تملك وسائل أخرى بالنسبة لأعضاء الهيئة اللامركزية .

٥ ـ إن كلمة وصاية تحتوى فى طياقا على معنى إيجابى من شأنه فرض بعض الإجراءات على الهيئات اللامركزية وهو ما يهدد بشكل أو بآخر استقلال هذه الهيئات .

ـ ونظرا لما وجه لاصطلاح " الوصاية " من انتقادات ... رأى بعض الفقهاء ضرورة الاستعاضة عنه بغيره من المصطلحات ليكون أكثر دلالة وأقل غموضا . واقترح فى هذا الصدد ثلاث تعبيرات هى : الرقابة ، والرقابة الإدارية ، والرقابة الإدارية اللامركزية .

ويرى كثير من الفقهاء أن استخدام لفظ الرقابة أفضل لدلالته الواضحة على المعنى لأن الدولة تتدخل ـ طبقا لأحكام القانون ـ لأعمال رقابتها على الهيئات المستقلة ، وعلى ذلك فالعلاقة بين الدولة والهيئات اللامركزية هى علاقة رقابية (١) .

ولكن هذا الاقتراح تعرض للنقد من جانب بعض الفقهاء حيث يرى أنه اقتراح غير مجد ، وذلك نظرا لاتساع مدلول " الرقابة " ولأن إطلاقه على هذا

---

(١) راجع : فالين ، المرجع السابق ، ص ٣٠٩ ، حيث يرى " أن تعبير رقابة الدولة على الأشخاص اللامركزية Le contrôle de l'Etat sur les personnes decentralisées هو التعبير الذى يتفق مع طبيعة العلاقة بين الدولة والأشخاص المذكورة .

النحو مع عدم نسبته إلى المرافق العامة اللامركزية يسمح بامتداده إلى المرافق العامة المركزية الخاضعة للرقابة الرئاسية مما يؤدى إلى الخلط بين الرقابة الأخيرة والرقابة الوصائية [1] .

ومن الفقهاء من يرى ضرورة استخدام مصطلح الرقابة الإدارية للتعبير عن العلاقة بين الهيئات اللامركزية والدولة [2] .

وهو تعبير غير منضبط فى رأينا لأنه يفهم منه أن الرقابة على الهيئات المحلية منوطة فقط بالسلطات الإدارية فى الدولة فى حين أن هناك رقابة يقوم بها البرلمان ورقابة أخرى يقوم بها القضاء بالإضافة إلى الرقابة الشعبية كما سوف نرى .

ويرى بعض الفقهاء إحلال تعبير " الهيمنة الرقابية " [3] محل تعبير " الوصاية الإدارية " . على أن هذا الرأى قد تعرض للنقد أيضا من جانب بعض الفقهاء على أساس أن الهيمنة المذكورة لا تتم إلا فى مجال الرقابة الرئاسية على المرافق العامة المركزية وليس فى مجال الرقابة على المرافق العامة اللامركزية [4] .

وأخيرا اقترح أحد الفقهاء استخدام تعبير " الرقابة الإدارية اللامركزية "[5]، ولكن هذا الاقتراح قوبل بالرفض من بعض الفقهاء على أساس أنه قد يفهم منه "

---

(١) راجع : الدكتور محمد رمضان ، المرجع السابق ، ص٧٠ .

(٢) راجع : الدكتور وحيد فكرى رأفت ، المرجع السابق ، ص٧٩٤ ؛ والدكتور عثمان خليل ، رسالته عن مجالس المديريات ، ص٥٨ .

(٣) راجع : دكتور سعد العلوش ، رسالته بعنوان " نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها فى التشريع العراقى " ، جامعة القاهرة ١٩٦٧ ، ص٩٧ هامش (١) .

(٤) راجع : الدكتور بكر القبانى : " الرقابة الإدارية " ، ١٩٨٥ ، دار النهضة العربية، ص٨٥ .

(٥) الدكتور عبد الحميد متولى ، مذكرة عن المصطلحات المقترح تعديلها فى ميدان القانون العام وبوجه خاص فى القانون الإدارى ، مجلة العلوم الإدارية ، السنة السابعة ، العدد الثالث ، ديسمبر ١٩٦٥ .

لامركزية الرقابة " وهو مفهوم يختلف عن المعنى المقصود [١] .

(ب) رأى المؤيدين لاستخدام اصطلاح " الوصاية " :

يرى فريق من الفقهاء ضرورة الإبقاء على تعبير " الوصاية الإدارية " بالرغم من خطئه ، وما يوجه إليه من عيوب ، وذلك نظرا لشيوعه واستقراره [٢] ، ولكونه تعبيرا وجيزا ومألوفا . فالقانون الإدارى وهو قانون حديث النشأة ، استعار كثيرا من الاصطلاحات القانونية من القانون الخاص ، ولكنها اكتسبت فى القانون الإدارى معنى مغايرا . ومثال ذلك العقود الإدارية ، والملكية فى الأموال العامة والمسئولية الإدارية [٣] ، ومن ثم فلا ضرر من استخدام اصطلاح الوصاية على أن يكتسب مضمونا يتفق مع المراد به فى القانون الإدارى .

ثالثا : رأينا بشأن اصطلاح " الوصاية " :

ونحن نرى أنه قد آن الأوان لاستخدام المصطلحات بمسمياها الحقيقية التى تعبر عنها ولذلك نؤيد استخدام اصطلاح " الرقابة " على الهيئات المحلية دون اصطلاح " الوصاية " . ونرى أن يكون تعبير "الرقابة " خاليا من الصفة التى تلحقها به بعض كتابات الفقهاء ، وهى "الإدارية " ، لأن التعبير عن العلاقة بين السلطات المركزية والهيئات المحلية بتعبير " الرقابة الإدارية " قد يحمل على الاعتقاد بأن الرقابة لا تكون إلا إدارية ، أى لا تمارس إلا بواسطة الأجهزة العليا الإدارية فى الدولة . فى حين أن ذلك يخالف الواقع ، إذا أنها كما تمارس بواسطة السلطات العليا الإدارية تمارس كذلك بواسطة السلطة القضائية ، والسلطة التشريعية .

---

(١) الدكتور محمد رمضان ، المرجع السابق ، ص٧٠ .

(٢) دكتور عادل محمود حموده : " الاتجاهات المعاصرة فى نظم الإدارة المحلية " ، المرجع السابق ، ص١٢٠ .

(٣) راجع : الأستاذ الدكتور سليمان الطماوى : " مبادئ القانون الإدارى " ، ١٩٧٣ ، ص٨٧٠ هامش (٢) .

المطلب الثانى
التمييز بين نظام الرقابة على الهيئات المحلية وبين الرقابة الرئاسية (السلطة الرئاسية)

مما لاشك فيه وجود تشابه إلى حد ما بين رقابة السلطة المركزية على الهيئات المحلية وهو ما يطلق عليه بعض الفقهاء " الوصاية الإدارية " وبين الرقابة الرئاسية أو السلطة الرئاسية التى تباشرها السلطة المركزية فى مواجهة فروعها وأقسامها المختلفة .

فمن المعلوم أن الجهاز الإدارى يقوم فى تنظيمه على تسلسل هرمى متدرج ، ويوزع الموظفون على هذا التسلسل الهرمى فى درجات متصاعدة يعلو بعضها البعض ، ويتكون منها ما يسمى بالسلم الإدارى . وتقوم العلاقات بين شاغلى درجات هذا السلم الإدارى على الخضوع والتبعية ، من المستويات الدنيا لمن يعلوها ، وتتمثل فى سلطة رئاسية تتناول شخص المرؤوس وعمله بالنسبة للدرجات العليا على من يدنوها .

وعلى الرغم من وجود هذا التشابه ، إلا أنه لا يغيب عن البال أن التمييز بين الرقابتين أمر مطلوب وله أهميته ذلك لأن الأصل بالنسبة للوحدات الإدارية المركزية هو أن يخضع نشاطها تماما للرقابة عليه من جانب السلطة المركزية فى حين أن الأصل بالنسبة للهيئات اللامركزية أن تستقل هى بإدارة نشاطها ، والاستثناء من هذا الأصل هو خضوع جانب من هذا النشاط للرقابة عليه من جانب السلطة المركزية .

وقد اختلف الفقهاء فى إيجاد معيار محدد للتمييز بين الرقابة الرئاسية من ناحية ، والرقابة على الهيئات المحلية من ناحية أخرى حيث تعددت المعايير التى قال

بها الفقهاء فى هذا الشأن . وسوف نعرض فيما يلى المعايير التى قال بها الفقهاء ثم نوضح بعد ذلك رأينا بشأن التمييز بين الرقابة الرئاسية والرقابة على الهيئات المحلية.

أولا : معايير التمييز بين الرقابة الرئاسية والرقابة على الهيئات المحلية :

تتمثل المعايير التى قال بها الفقهاء للتمييز بين الرقابة الرئاسية والرقابة على الهيئات المحلية فيما يلى :

(١) معيار شروط تحريك الرقابة :

يرى بعض الفقهاء أن الرقابة الرئاسية تختلف عن الرقابة الوصائية من حيث الشروط اللازم توافرها لتحريك كل منهما . فالرقابة الرئاسية تتحرك تلقائيا، كما قد تتحرك بناء على تظلمات الأفراد . أما الرقابة الوصائية ، فإنها لا تمارس إلا تلقائيا ، ولا تتحرك بناء على تظلمات الأفراد إلا فى الحالات التى ينص عليها المشرع [١] .

وقد أخذ على هذا المعيار عدم واقعيته ، إذ ليس ثمة ما يمنع جهة الوصاية من الامتناع عن التصديق على قرار هيئة محلية بناء على تظلم من أحد الأفراد إذا كان هذا التظلم يستند إلى أسباب جدية تقدرها جهة الوصاية .

(٢) معيار طبيعة الرقابة :

يقوم هذا المعيار على أساس اختلاف طبيعة الرقابة الرئاسية عن طبيعة الرقابة الوصائية ، فالرقابة الرئاسية تتسم طبيعتها بالشمول حيث تتناول أشخاص المرؤوسين وأعمالهم ، هذا بالإضافة إلى أن طبيعتها افتراضية فهى لا تحتاج إلى نص خاص حتى يمكن ممارستها بل تفترض على أساس السلم الهرمى المتدرج فى تنظم الجهاز الإدارى .

---

(١) De laubadere, Droit administratif, 1957, p. 67.

أما الرقابة الوصائية فهي رقابة مقيدة بنصوص القانون سواء من حيث أعضاء المجالس المحلية الذين تتناولهم أو الأعمال والإجراءات التي تشملها هذه الرقابة فهي لذلك رقابة ذات طبيعة مقيدة ولا يمكن افتراضها بل يجب النص عليها وممارستها في حدود النصوص التي تقررها وبالشروط والأوضاع التي يحددها النص .

ولقد تعرض هذا المعيار للنقد نظرا لعدم دقته حيث أن هذه الطبيعة الاستثنائية للرقابة الوصائية لا تقدم تفرقة دقيقة بينها وبين الرقابة الرئاسية . فالمشرع من الممكن أن يتولى تنظيم مسألة الرقابة على مرفق من المرافق المركزية ، أو على مجموعة من الموظفين ، يتميزون بأوضاع خاصة ، ويحدد وسائلها وطرق ممارستها ووقت استخدامها وحدودها . وبالتالي يكون استعمال السلطة الرئاسية في هذه الحالة يتماثل تماما مع الرقابة الوصائية [١] .

(٣) معيار نطاق الرقابة :

قيل بهذا المعيار على أساس أنه كان من السائد في الفقه أن الرقابة الرئاسية تتفق مع الرقابة على الهيئات المحلية في أنهما يراقبا مشروعية القرارات الصادرة من الهيئات الخاضعة للرقابة ، وتتميز الرقابة الرئاسية عن الرقابة على الهيئات المحلية في أن الأولى إلى جانب كونها رقابة مشروعية تراقب أيضا ملاءمة القرارات الصادرة من الجهة الخاضعة لها في حين أن الرقابة الثانية تقتصر على رقابة مشروعية القرارات فحسب دون رقابة ملاءمة تلك القرارات .

ولكن هذا المعيار لا يصدق دائما في العمل ، إذ كثيرا ما تشمل الرقابة الوصائية ملاءمة القرارات فضلا عن مشروعيتها كما أنه في حالات كثيرة تراقب

---

(١) Dembour (J), Les actes de la tutelle administrative en droit Belge, Bruxelles 1955, p. 20.

السلطة الرئاسية مشروعية القرارات الإدارية دون أن تراقب مدى ملاءمتها ومـــن ثم يكون المعيار المشار إليه غير حاسم فى هذا الشأن [١] .

(٤) معيار حق سلطة الرقابة فى إصدار أوامر ملزمة للجهة الخاضعة للرقابـــة قبل التصرف :

يرى بعض الفقهاء أن معيار التمييز بين الرقابة الرئاسية والرقابـــة الوصائيـــة يكمن فى أن السلطة الرئاسية تخول الرئيس الحق فى توجيه مرؤوســـيه وإعطائـــهم أوامر ملزمة قبل التصرف ، وهذا على عكس الحال فى التنظيم اللامركزى الـــذى يمنح الوحدات المحلية استقلالا فى مواجهة السلطة المركزية يتنـــافى مـــع ســـلطات التوجيه والأوامر ، حيث تقتصر الرقابة الوصائية على التأكد من أن أعمال الهيئـــات اللامركزية تتفق مع الشرعية والملاءمة دون أن يكون من حق الســـلطة المركزيـــة توجيه أوامر للهيئات اللامركزية قبل قيام الأخيرة بالتصرف [٢] .

وقد تعرض هذا المعيار للنقد من جانب العديد من الفقهاء ، حيث يـــرى البعض [٣] أن الواقع العملى يؤكد أنه إزاء حاجة الهيئات المحلية المســـتمرة والملحـــة لمعونة الدولة ، فإن سلطة التوجيه والأمر تعد سلطة عادية تمارسها السلطة المركزيـــة فى مواجهة الهيئات اللامركزية وأن اتخذت أشكالا مختلفة ، تبدأ بمجرد النصيحـــة أو الإرشاد وتنتهى بالمنح المالية وما تتطلبه السلطة المانحة من شروط . ١

وعلى ذلك فإن حق سلطة الرقابة فى إصدار أوامر ملزمة للجهة الخاضعـــة للرقابة لا يعد والحال كذلك معيارا حاسما للتمييز بين الرقابـــة الرئاســـية والرقابـــة الوصائية فى جميع الأحوال .

---

(١) راجع : أندريه دى لوبادير ، المرجع السابق ، ص٦٩ .

(٢) Waline, Le contrôl jusidicitionnel de l'administration, 1944, p.9.

(٣) راجع : أندريه دى لوبادير ، المرجع السابق ، ص٦٧ .

(٥) معيار تشكيل الهيئة الخاضعة للرقابة :

يقوم هذا الرأى على أساس أن حق التعيين والعزل يشكلان معيارا مميزا للسلطة الرئاسية عن الوصائية [١] .

وهذا المعيار غير مقبول . فمن ناحية التعيين كمعيار مميز للرقابة الرئاسية . فإن ذلك يتعارض مع قواعد القانون الوضعى ، إذ أن هناك مؤسسات عامة معترف لها بالصفة اللامركزية يتم اختيار ممثلها بطريق التعيين [٢] ، كما أن تشكيل المجالس المحلية لا يسير على وتيرة واحدة ، إذ تنص بعض القوانين على تعيين بعض أعضاء هذه المجالس ، بالإضافة إلى وجود تشريعات لبعض الدول تجعل شغل بعض الوظائف فى النطاق المركزى يتم عن طريق الانتخاب .

أما من ناحية العزل فإنه لا يصلح أيضا كمعيار ، نظرا لأن هناك بعض العاملين فى المجال المركزى ، ممن يخضعون للرقابة الرئاسية ، يتمتعون بحصانات خاصة تجعلهم بمنأى عن العزل إلا بعد إجراءات طويلة ومعقدة لا يتمتع بمثلها أعضاء الهيئات اللامركزية .

(٦) معيار وسائل الدفاع المقررة للهيئات الخاضعة للرقابة :

يقوم هذا المعيار على أساس أن ما يميز الوصاية ، هو تلك الوسائل التى

---

(١) راجع : Damlour ، المرجع السابق ، ص١٨ .

— راجع فى هذا الشأن : الأستاذ الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، بحث بعنوان " نظام الإدارة المحلية فى القانون المقارن " ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الأول يونيه ١٩٦١ ص١٦٧ ، حيث يرى سيادته " أن هناك فارقا جوهريا يتلخص فى أن السلطة الرئاسية إذا قررت فصل موظف فإنها تستطيع أن تعين خلفا له ، أما الوصائية الإدارية فإنها لا تعطى السلطة المركزية مثل هذا الحق ، فالأعضاء يجب أن يتم اختيارهم بواسطة الإقليم عن طريق الانتخاب " .

(٢) Maspetial et Laroque, La tutelle administraine, Paris 1931, p. 8.

تملكها الهيئة الخاضعة لها للدفاع ضد القرارات غير المشروعة ، الصادرة من سلطة الوصاية .

فإذا مورست الوصاية بطريقة غير قانونية ، فإن الهيئة اللامركزية تستطيع الالتجاء إلى القضاء بقصد إلغاء القرار الوصائى غير المشروع ، وهذا يعكس القرارات الرقابية الرئاسية .. إذ أن الدعاوى الخاصة بها تكون غير مقبولة أمام القضاء تطبيقا لشرط المصلحة فى دعوى الإلغاء(١) .

ويرى جانب من الفقه (٢) أن هذا المعيار منتقد وغير مجد فى التمييز بين الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية .

فهو يعد قلبا لمنطق الأشياء إذ أن وسائل الدفاع يتم تقريرها نتيجة للطابع الوصائى للقرار، ولا يكتسب القرار الطابع الوصائى نتيجة لإقرار طرق الطعن فيه. أى أن تحديد طبيعة القرار وما إذا كان وصائيا أم رئاسيا ، لازم وضرورى لتقرير مدى جواز الطعن فيه أمام القضاء من عدمه ولا يكون العكس صحيحا وهو تحديد طبيعة القرار بالنظر إلى جواز الطعن فيه .

ويرى هذا الجانب من الفقه أيضا أن هذا المعيار قد استعان بعنصر خارجى عن القرار ذاته لتحديد طبيعته وهو جواز الطعن فيه من عدمه ، رغم أنه من الثابت أن البحث عن طبيعة القرار تكون من داخله دون اللجوء إلى عناصر غريبة عنه وخارجه عن مضمونه .

هذا بالإضافة إلى أن القضاء والقوانين المختلفة تجيز الطعن فى بعض القرارات الرئاسية ، وهى القرارات التى تتناول أشخاص العاملين من ترقيات وعلاوات وجزاءات وهى تماثل من حيث وسائل الدفاع تلك المقررة للهيئات

---

(١) راجع : اندريه دى لوبادير ، المرجع السابق ، ص٧٠ .

(٢) راجع : دكتور محمد إبراهيم رمضان ، المرجع السابق ، ص٩٦ .

اللامركزية فى مواجهة قرارات السلطة المركزية .

(٧) معيار سلطة الحلول :

يرى بعض الشراح [١] أن سلطة الحلول تعد معيارا مميزا بين الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية ، فمن سلطة الرئيس فى ظل الرقابة الرئاسية أن يحل محل المرؤوس وأن يتخذ القرار بدلا منه ، بينما تعتبر هذه السلطة ذات طابع استثنائى بحت فى نظام الوصاية الإدارية إذ يقتضى استقلال الهيئات المحلية تمتعها بحق المبادأة إلا فى الحالات الاستثنائية المنصوص عليها فى القانون .

ولكن فى واقع الأمر أنه إذا كان الأصل أن السلطة الرئاسية تتسم بالإطلاق والشمول وأنه بمقتضاها يكون للرئيس الهيمنة التامة على الأعمال التى يقوم بها المرؤوس . وأن هذا الأصل العام يسرى على جميع تصرفات المرؤوسين المصلحية من غير حاجة إلى نص خاص يقررها . ومن ثم يكون للرئيس حق الحلول محل المرؤوس فى ممارسة اختصاص ما ، فإن هذا الأصل قد يتحدد فى بعض الحالات استثناء بقوانين أو لوائح، ويستفاد هذا التحديد فى الغالب حين يقرر نص خاص تخويل المرؤوس اتخاذ قرارات معينة دون تعقيب عليه من رئيسه وعندئذ لا يكون للرئيس أدنى حق فى الرقابة على هذه القرارات فلا يملك الحلول محله فى إصدارها [٢] .

ومما سبق يتضح أن سلطة الحلول تتواجد فى الرقابة الرئاسية والرقابة

---

(١) Buttgenback (A), Droit administratif Belge Deuxième partée, Bruxelles 1949, p. 101.

(٢) راجع : اندريه لوبادير ، المرجع السابق ، ص٦٨ ، حيث يرى " أن سلطة الحلول سلطة استثنائية أيضا فى الرقابة الرئاسية شأنها فى ذلك شأن الرقابة الوصائية ، لأن الأصل فى النظام المركزى هو عدم جواز اعتداء أو تدخل الرئيس مباشرة فى أعمال مرؤوسيه .

— راجع فى ذات المعنى : جاك دامبور ، المرجع السابق ، ص ١٨ .

الوصائية وأنها إن كانت فى الرقابة الرئاسية بدون شروط ومن غير حاجة إلى نص يقررها فإنها فى بعض الحالات تتحدد استثناء بقوانين أو لوائح مما يجعلها تتقابل فى هذه الناحية مع سلطة الحلول التى تمارسها سلطة الوصاية ومن ثم فلا يمكن القول بأنها تكون معيارا قاطعا للرقابة الرئاسية فى كل الحالات .

(٨) معيار سلطة التعديل :

يقوم هذا المعيار على أساس أن الفارق الجوهرى بين الرقابة الوصائية والرقابة الرئاسية يكون فى سلطة التعديل ، فهذه السلطة توجد فى الرقابة الرئاسية ولا توجد فى الرقابة الوصائية . بمعنى أن السلطة العليا تملك حق تعديل القرارات الصادرة من الهيئات الخاضعة لها ، أما بالنسبة للرقابة الوصائية ، فالأصل هو استقلال الهيئات اللامركزية وأن سلطة الوصاية ليس لها أن تمارس رقابتها على تلك الهيئات إلا بما نص عليه صراحة فى القانون ، وليس لها بالنسبة للقرارات التى تخضع لوصايتها أن تعدل فى تلك القرارات أو تستبدل بها غيرها وكل ما لها هو أن توافق عليها بحالتها أو ترفضها فى خلال المدة التى يحددها القانون ـ فإذا جاوزت سلطة الوصاية التصديق إلى التعديل كان قرارها باطلا لأن ذلك يعد اعتداء على استقلال تلك الهيئات [١] .

ويرى بعض الفقهاء [٢] عدم كفاية وقلة أهمية هذا المعيار وذلك على أساس أنهم يرون أن الواقع فعلا أن السلطة الوصائية تعيد القرار الذى ترغب فى تعديله إلى الهيئة المحلية ، لتقوم بنفسها بهذا التعديل، وهو عرف شائع فى ظل الرقابة الرئاسية بالنسبة لبعض الوظائف التى تتميز بأهمية خاصة ، ومن ثم لا يصلح هذا المعيار كمعيار جوهرى بين السلطة الرئاسية والسلطة الوصائية .

---

(١) راجع فى هذا الشأن : ماسبيتول ولاروك ، المرجع السابق ، ص٢٧٢ .

(٢) دكتور محمد إبراهيم رمضان ، المرجع السابق ، ص ١٩٤ .

(٩) معيار طبيعة القرار الصادر من السلطة العليا :

يرى بعض الفقهاء [١] أن المعيار المميز للوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية هو انفصال قرار الجهة اللامركزية عن القرار الوصائى إذ لكل منهما حياته الخاصة بعكس الرقابة الرئاسية .

فالقرارات التى تصدر من السلطة العليا سواء بناء على سلطتها الرئاسية أو بناء على سلطتها الوصائية هى قرارات ذات طبيعة إدارية واحدة ، إلا أن قرارات هذه السلطة عند مباشرتها الرقابة الوصائية تعد قرارات مستقلة من قرارات الهيئات اللامركزية الخاضعة لها . ويترتب على ذلك الاستقلال عدة نتائج أهمها :

ـ أنه إذا تمت المصادقة على قرار الهيئة اللامركزية سرت آثار القرار لا من تاريخ التصديق عليه ولكن من تاريخ صدوره من الهيئة[٢] .

ـ إن أعمال المجالس المحلية تنسب إلى هذه المجالس حتى ولو صادقت عليها سلطة الوصاية ، والمسئولية التقصيرية عن هذه الأعمال تتحملها المجالس المحلية لا سلطات الوصاية ، كما أن من حق المجالس المحلية أن تعدل عن قراراتها فيما بعد إذا رأت ملاءمة لذلك [٣] .

ومن نتائج هذا الاستقلال أيضا أنه يمكن الطعن استقلالا فى كل من قرارى الهيئة اللامركزية والسلطات المركزية ، والاستناد إلى العيوب الذاتية فى كل من القرارين وهو ما لا نجده فى السلطة الرئاسية التى لا يصدر منها إلا نوع واحد

---

(١) دكتور عادل محمود حمدى : " الاتجاهات المعاصرة فى نظم الإدارة المحلية " ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، ١٩٧٣ ، ص١٤٨ .

(٢) راجع : حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر بتاريخ ١٩٥٣/٦/١٦ ، مجموعة أحكام المحكمة السنة السابعة ، ص١٥٦٣ .

(٣) راجع : الدكتور فؤاد العطار : " القانون الإدارى " ، ١٩٧٢ ، ص٢١٦ .

من القرارات .

ويرى البعض من الفقهاء أن هذا المعيار رغم وضوحه ووجاهته إلا أنــه لا يقدم معيارا مميزا للوصاية بل هو أحد نتائجها [١] .

(١٠) معيار طبيعة الشخص الخاضع للرقابة :

يقوم هذا المعيار على أساس أن الذى يميز القرار الوصائى عــن القــرارات الرئاسية هى أن القرار الوصائى هو القرار الذى يتعلق بشخص مستقل عن ســلطة الدولة له حياته وكيانه الخاص . وهو الشخص اللامركزى ، ومن ثم يمكن معرفــة طبيعة القرار أو نوعية الرقابة عن طريق معرفة طبيعة الشخص الموجه إليه فإذا كــان هذا الشخص مستقلا عن الدولة كنا بصدد رقابة وصائيــة أمــا إذا كــان هــذا الشخص تابعا للدولة كنا بصدد رقابة رئاسية [٢] .

ثانيا : رأينا بشأن التمييز بين الرقابة الرئاسية والرقابة على الهيئات المحلية :

لقد استعرضنا فيما سبق المعايير التى قال بها الفقهاء للتمييز بين الرقابة علــى الهيئات اللامركزية ، والرقابة الرئاسية ، كما استعرضنا ما وجه إلى هذه المعايير مــن انتقادات من بعض الفقهاء .

ونحن نرى أن المعايير الثلاثة الأخيرة هى المعايير السليمة التى قدمها الفقــهاء والتى تعبر عن تمييز حقيقى بين الرقابة الرئاسية والرقابة على الهيئات المحلية . وتتمثــل تلك المعايير الثلاثة الأخيرة فى معيار سلطة التعديل ، ومعيار طبيعة القــرار الصــادر من السلطة العليا ، ومعيار طبيعة الشخص الخاضع للرقابة .

فمعيار سلطة التعديل يقوم على أساس أن ســلطة تعديــل القــرارات

(١) راجع : د . محمد إبراهيم رمضان ، المرجع السابق ، ص٩٧ .

(٢) راجع : د . محمد إبراهيم رمضان ، المرجع السابق ، ص٩٨ .

الصادرة من الشخص الخاضع للرقابة تثبت للسلطة الرئاسية دون أن تثبت للسلطة الوصائية حيث يكون لهذه الأخيرة فحسب حق الاعتراض على قرارات الهيئات المحلية أو الموافقة عليها كما هي دون أن يكون من حقها تعديلها . وهذا هو ما نصت عليه المادة (١٣٢) من قانون الإدارة المحلية المصرى الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ [(١)] . وكذا ما نصت عليه المادة (٤٨) مكرر (٢) [(٢)] من اللائحة التنفيذية لقانون نظام الإدارة المحلية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ .

المعيار الثانى وهو معيار طبيعة القرار الصادر من السلطة العليا والذى

---

(١) المادة (١٣٢) من قانون الإدارة المحلية المصرى الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ينص على أنه : " تعتبر قرارات المجالس الشعبية المحلية نافذة فى حدود الاختصاصات المقررة لها فى هذا القانون وفى إطار الخطة العامة للدولة والموازنة المعتمدة وبمراعاة القوانين واللوائح .

ويجوز للمحافظ أو رئيس الوحدة المحلية المختصة الاعتراض على أى قرار يصدر من المجلس الشعبى المحلى بالمخالفة للخطة العامة للدولة أو الموازنة المعتمدة أو ينطوى على أية مخالفة للقوانين أو اللوائح أو يخرج عن اختصاصات المجلس المحددة فى هذا القانون وله فى هذه الحالة إعادة هذا القرار إلى المجلس الشعبى المحلى الذى أصدره مشفوعا بملاحظاته والأسباب التى يبنى عليها اعتراضه ، وذلك خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إبلاغه القرار .

فإذا أصر المجلس الشعبى المحلى للمحافظة على قراراه ، عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية الأمر على مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوما من تاريخ إبلاغه به .

ويقوم مجلس الوزراء بالبت فى القرارات المعترض عليها خلال ثلاثين يوما من تاريخ عرض الأمر عليه ويكون قرار المجلس فى هذا الشأن نهائيا . وفى حالة إصرار أى من المجالس الشعبية للوحدات المحلية الأخرى على قراره ، يخطر المحافظ المختص رئيس المجلس الشعبى المحلى للمحافظة ويعرض الأمر على الوزير المختص بالإدارة المحلية ويقوم الوزير بالبت فى القرارات المعترض عليها خلال ثلاثين يوما من تاريخ عرضها عليه ويكون قراره فى هذا الشأن نهائيا " .

(٢) ولقد نصت المادة (٤٨) مكرر (٢) من اللائحة التنفيذية لقانون نظام الإدارة المحلية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ على ذات المعنى .

يقوم على أساس استقلال قرار سلطة الوصاية عن قرارات الهيئات اللامركزية الخاضعة لها . يمثل فارقا حقيقيا بين الرقابة الرئاسية والرقابة على الهيئات المحلية . فالرقابة الرئاسية يندمج فيها تصرف الرئيس مع مرؤسه ويصدر القرار فى النهاية واحدا أما فى الرقابة على الهيئات المحلية ، فإن استقلال هذه الهيئات يقتضى صدور قراراتها باسمها ، حتى ولو كانت خاضعة لوجه من أوجه الوصاية ، مع انفصال القرار الوصائى الذى يصدر باسم السلطة الوصائية عن قرار الهيئة المحلية وتميزه عنه بكيان خاص .

أما المعيار الثالث وهو معيار طبيعة الشخص الخاضع للرقابة فإذا كان هذا الشخص تابع من اتباع السلطة المركزية وليس له كيان مستقل عنها فإن الرقابة عليه تكون رقابة رئاسية ، أما إذا كان الشخص الخاضع للرقابة له كيان مستقل عن الدولة فإن الرقابة عليه من جانب السلطات المركزية تكون رقابة وصائية .

الفهـرس

الصفحة | الموضـــوع

الموضـــوع الصفحة

الموضـــوع **الصفحة**

الموضـــوع	الصفحة

الموضـــوع	الصفحة

الموضـــوع الصفحة

الموضـــوع　　　　　　　　　　　　　　الصفحة

الموضــوع **الصفحة**